

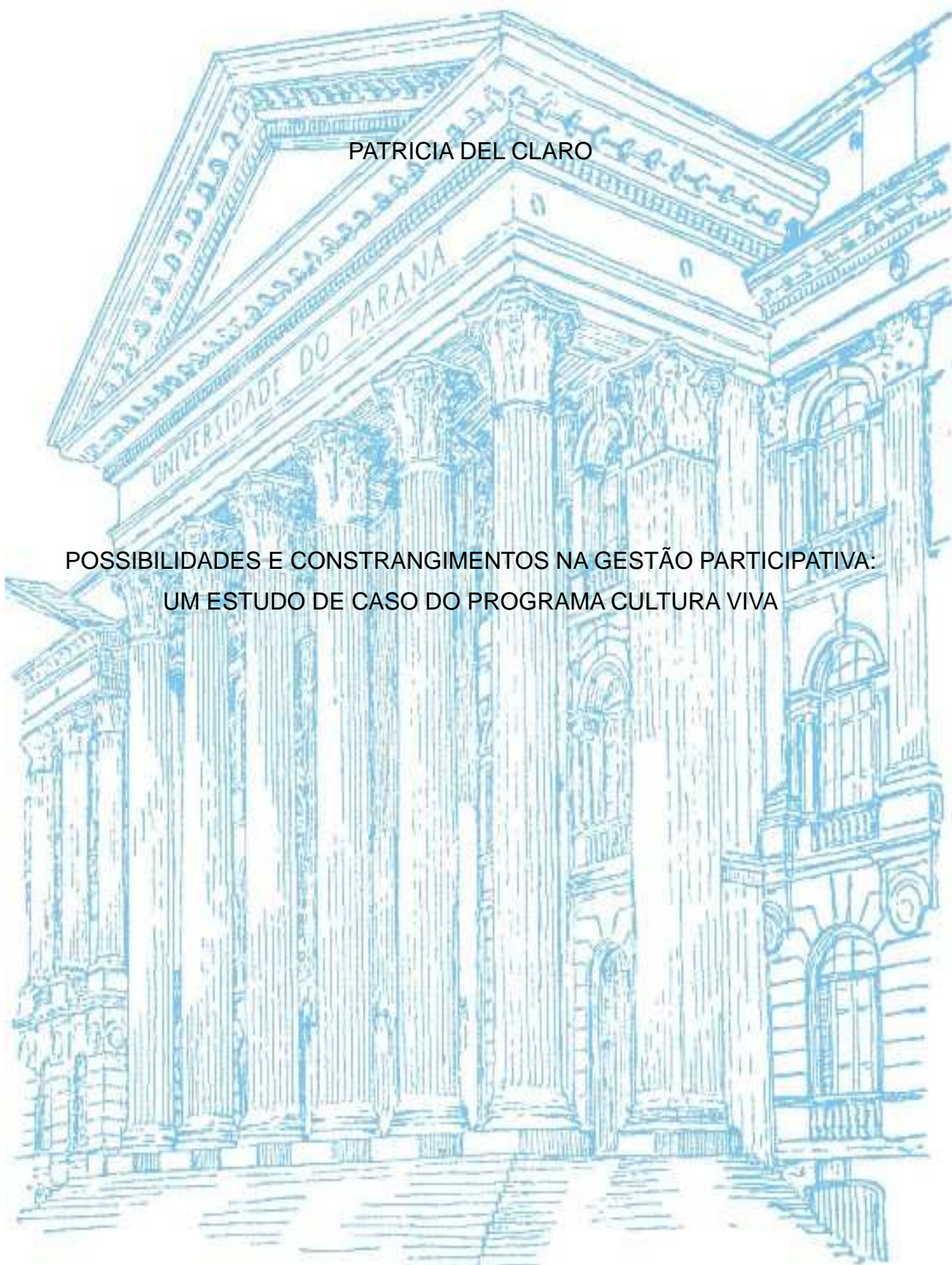
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PATRICIA DEL CLARO

POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA GESTÃO PARTICIPATIVA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CULTURA VIVA

CURITIBA

2013



PATRICIA DEL CLARO

POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA GESTÃO PARTICIPATIVA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CULTURA VIVA

Texto de qualificação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^o. Dr. Rodrigo Horochovski

CURITIBA

2013

Catálogo na publicação
Fernanda Emanóela Nogueira – CRB 9/1607
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Del Claro, Patricia
Possibilidades e constrangimentos na gestão participativa : um estudo de caso do programa Cultura viva / Patricia Del Claro – Curitiba, 2013. 94 f.

Orientador: Profº. Drº. Rodrigo Rossi Horochovski
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

1. Programa Cultura Viva. 2. Gestão participativa. 3. Cultura - Políticas públicas. 4. Brasil.Ministério da Cultura. I.Título.

CDD 306.0981

Para Georgia, a Gê, com seus olhos brilhantes
e curiosos e suas perguntas surpreendentes.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que me incentivaram a fazer o mestrado e que estiveram comigo nesta jornada.

Aos professores do programa de Pós-Graduação em Ciência Política e aos professores da especialização em Sociologia Política tudo o que aprendi. Vocês foram meus mestres.

À Capes o apoio financeiro durante o mestrado, ajuda fundamental para eu poder me dedicar aos estudos.

Agradeço imensamente a dedicação, os aprendizados e as boas perguntas do meu querido orientador, professor Rodrigo Rossi Horochovski, que me fez acreditar que tudo daria certo.

À querida professora Luciana Veiga, sempre disposta a contribuir na minha pesquisa, com conversas, sugestões e me incentivar com a pesquisa, além das belas palavras na banca de qualificação.

Às professoras Kelly Prudêncio e Celsi Silvestrin o convite para participar do Grupo de Pesquisa Comunicação e Mobilização Política do programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFPR, e contribuírem com meu desenvolvimento. Agradeço também as contribuições da professora Kelly Prudêncio na banca de qualificação.

Agradeço Célio Turino, Luana Vilutis e demais entrevistados que se dispuseram a contribuir com meu trabalho.

Aos meus colegas da turma do mestrado e aos amigos da Comissão Organizadora do IV Seminário Nacional Sociologia & Política, da UFPR.

À Aline Gonçalves e ao Wesley Dalcol Leite, parceiros do Grupo de Pesquisa Comunicação e Mobilização Política do programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFPR.

Ao Edson, amigo querido, que num dia de dúvidas e incertezas, antes da seleção do mestrado, disse-me para nunca desistir daquilo que quero. Essa conversa, num banco da Reitoria, ficará para sempre em minha memória.

À Ana Maria, que me ajudou no meu projeto para a seleção e que sempre torce por mim.

Aos queridos “soyloquianos” Érico, Marco (Amarelo) e Rachel os incentivos, as trocas, conversas e apoio.

Às amigas e amigos militantes de longa data que compartilham os ideais e luta por um mundo mais justo.

Às queridas Anna Beatriz Koslinski, Juliana Cabral e Ligia Melo.

Aos meus amigos e amigas que sempre estão ao meu lado: Daniel (Dani) e Patricia (Pat), juntos desde a infância; Alessandra (Ale) e Richard (Ri), presentes da faculdade; Ana Paula (Ana), que conheci com o trabalho.

Agradeço a vocês tudo e por me aceitarem como sou e por, muitas vezes, lembrarem-me quem eu sou.

Agradeço também à minha tia Fátima as ótimas conversas nos cafés da cidade, sobre a vida e sobre psicanálise.

Agradeço imensamente ao meu pai, Olavo, e minha mãe, Mariza, o apoio sempre. Minha irmã Adriana e meu cunhado William, que acolheram em São Paulo e me acompanharam nos ótimos *shows* em 2012 e 2013. Ao meu irmão Olavo, o Neto, o apoio, conversas e a paciência de me ouvir recitar teoria; e à querida Vanessa, nova integrante da família.

E à minha amada sobrinha, a Georgia, a quem dedico este trabalho.

RESUMO

A presente dissertação analisa os constrangimentos e possibilidades de implementação da gestão participativa do Programa Cultura Viva, do Ministério da Cultura (MinC), com o foco em como se deu o processo de criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura e da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC). Partimos do argumento de Rubim (2007a/2007b/2011), sobre a instabilidade do Ministério da Cultura (MinC), característica marcante em sua trajetória de institucionalização. Criado em 1985, o MinC, até 2002, teve dez ministros. Nesse período, sua principal política cultural era a política de incentivo fiscal. Em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, o MinC, com a nomeação de Gilberto Gil, passa por uma significativa mudança na agenda. É nesse cenário que surge o Cultura Viva como uma “alternativa” possibilitada por uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2011). O Cultura Viva, por sua vez, tinha como um de seus pressupostos adotar uma gestão compartilhada, envolvendo atores da sociedade civil no debate da política. Nesse sentido, analisamos como o “desenho institucional” do programa propiciou essa participação, que “tipo” de relação entre sociedade civil foi estabelecida, e como isso mudou a dinâmica do debate das políticas culturais federais. A estratégia utilizada foi o “estudo de caso” que busca responder “como” e o “porquê” de determinados fenômenos, a partir da análise de diferentes fontes, quando há pouco controle sobre os eventos e quando a pesquisa baseia-se em fatos contemporâneos, podendo contar com dados históricos (YIN, 2001, p.19).

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão Participativa. Sociedade Civil.

ABSTRACT

This work analyzes the constraints and possibilities of implementing participative management program Cultura Viva, of Ministry of Culture (MinC), with the focus on how was the process of creating the National Forum of Pontos de Cultura and the Pontos de Cultura National Committee (CNPdC). We start with the Rubim's argument (2007a/2007b/2011), about the instability of the Ministry of Culture (MinC), characteristic in its path of institutionalization. Created in 1985, the Ministry of Culture until 2002, had ten ministers in this period, and its main cultural policy was the policy of fiscal stimulus. In 2003, with the election of President Luiz Inácio "Lula" da Silva, and the appointment of Gilberto Gil for minister, undergoes a significant change in the agenda. It is in this scenario that arises Cultura Viva as an "alternative" made possible by a "window of opportunity" (KINGDON, 2011). Cultura Viva had as one of its assumptions adopt a shared management, involving civil society actors in the policy debate. Accordingly, we analyze how the institutional design of the program led to this participation, the type of relationship between civil society was established, and how it changed the dynamics of federal cultural policy debate. The strategy used was the "case study" that seeks to answer the "how" and "why" of certain phenomena, from the analysis of different sources, when there is little control over events and when the research is based on current events, may rely on historical data (YIN, 2001, p.19).

Key-words: Public Policies. Participation. Civil Society.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 – MODELO DOS TRÊS FLUXO DE KINGDON..... | 23 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 – COMPARATIVO ENTRE AS TIPOLOGIAS DA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO..... | 40 |
| TABELA 2 – MINISTROS DA CULTURA QUE OCUPARAM O CARGO DESDE SUA CRIAÇÃO, EM 1985, ATÉ O ÚLTIMO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, EM 2003..... | 49 |
| TABELA 3 – VARIAÇÃO DO NÚMERO DE CONVÊNIOS DO PROGRAMA CULTURA VIVA, DE 2004 A 2010..... | 62 |
| TABELA 4 – VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA CULTURA VIVA, DE 2004 A 2010..... | 63 |
| TABELA 5 – CARACTERÍSTICAS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO FÓRUM NACIONAL DOS PONTOS DE CULTURA E DA COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA – CNPdC..... | 77 |

LISTA DE SIGLAS

| | | |
|--------|---|--|
| ABONG | – | Associação de Organizações Não Governamentais |
| BACs | – | Bases de Apoio à Cultura |
| CNC | – | Conselho Nacional de Cultura |
| CNPdC | – | Comissão Nacional de Pontos de Cultura |
| COEPI | – | Comunidade Educacional de Pirenópolis |
| CPCs | – | Centros Populares de Cultura |
| FNC | – | Fundo Nacional de Cultura |
| FUNDAJ | – | Fundação Joaquim Nabuco |
| IBGE | – | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBRAC | – | Instituto Brasil Cultural |
| INC | – | Instituto Nacional do Cinema |
| IPEA | – | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPF | – | Instituto Paulo Freire |
| MES | – | Ministério da Educação e Saúde |
| MinC | – | Ministério da Cultura |
| MTE | – | Ministério do Trabalho e Emprego |
| ONGs | – | Organizações Não Governamentais |
| OSCIP | – | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PCdoB | – | Partido Comunista do Brasil |
| PNC | – | Plano Nacional de Cultura |
| PT | – | Partido dos Trabalhadores |
| SCDC | – | Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural |
| SNC | – | Sistema Nacional de Cultura |
| SPPC | – | Secretaria de Programas e Projetos Culturais |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 QUESTÕES METODOLÓGICAS..... | 17 |
| 3 AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 20 |
| 3.1 <i>AGENDAS, ALTERNATIVES AND PUBLIC POLICIES: O MODELO</i> <i>PROPOSTO POR JOHN KINGDON.....</i> | 21 |
| 3.1.1 Os participantes..... | 23 |
| 3.1.2 Uma crítica aos modelos da origem, escolha racional e incrementalismo..... | 26 |
| 3.1.3 O modelo <i>Garbage Can</i> | 28 |
| 3.1.4 Problemas, Soluções e Política: uma descrição dos fluxos..... | 29 |
| 3.1.5 Algumas críticas ao modelo..... | 33 |
| 3.2 O PADRÃO INSTITUCIONAL NAS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 34 |
| 4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 40 |
| 4.1 SOCIEDADE CIVIL E SUAS POSSIBILIDADES DE INTERAÇÃO COM O ESTADO..... | 41 |
| 4.1.1 Relações entre Estado e sociedade civil a partir do conceito de Gramsci..... | 42 |
| 4.1.2 Pensando o campo do associativismo..... | 44 |
| 4.1.3 Organizações Não Governamentais e as parcerias com o Estado..... | 46 |
| 4.2 O DESENHO INSTITUCIONAL COMO UMA VARIÁVEL EXPLICATIVA DA DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO..... | 50 |
| 5 A GESTÃO PARTICIPATIVA DO PROGRAMA CULTURA VIVA: POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS..... | 54 |
| 5.1 O PADRÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA: DE 1985 A 2002..... | 54 |
| 5.2 A POSSE DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO “LULA” DA SILVA EM 2003 E A MUDANÇA NA AGENDA DO MINISTÉRIO DA CULTURA..... | 61 |
| 5.3 O PROGRAMA CULTURA VIVA: A ALTERNATIVA..... | 65 |
| 5.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DO CULTURA VIVA..... | 68 |

| | |
|---|------------|
| 5.4.1 Os participantes do Cultura Viva..... | 70 |
| 5.4.2 O desenvolvimento do Cultura Viva de 2004 a 2010..... | 72 |
| 5.4.3 Os desafio da gestão do Cultura Viva..... | 74 |
| 5.5 A GESTÃO COMPARTILHADA: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA E DA COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA – CNPdC..... | 76 |
| 5.6 MUDANÇA DE GOVERNO EM 2011..... | 89 |
| 6 POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA GESTÃO PARTICIPATIVA: CONCLUSÕES..... | 93 |
| REFERÊNCIAS..... | 97 |
| APÊNDICES..... | 102 |

INTRODUÇÃO

A presente dissertação surgiu a partir da experiência profissional da pesquisadora, em 2009 e 2010, na equipe de coordenação de gestão da Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), do Ministério da Cultura (MinC), no acompanhamento dos Pontos de Cultura da Região Sul do Brasil (RS, SC e PR). Durante esse trabalho, na gestão do programa, a pesquisadora pôde perceber os desafios da implementação de políticas públicas com uma gestão participativa, e os dilemas referentes à ampliação do debate e da dinâmica decisória, sobre a política em questão, com a inclusão de novos atores da sociedade civil.

O Programa Cultura Viva foi criado em 2004, pela Portaria nº 156, de 6 de julho, sob a coordenação da atual Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC)¹, do Ministério da Cultura (MinC), com a finalidade de fomentar e valorizar circuitos culturais já existentes (Barbosa da Silva e Araújo, 2009) por meio de ações e do repasse de recursos para organizações da sociedade civil com atividades culturais denominadas pelo programa como Pontos de Cultura.

O Cultura Viva tinha como um de seus pressupostos adotar uma gestão compartilhada com o “objetivo de estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre Estado e sociedade” (TURINO, 2009, p. 63). Ou seja, toda a iniciativa de envolver novos atores na discussão das políticas culturais surgiu do Executivo. Uma das características do programa é que ele fez essas organizações com perfis distintos interagirem por meio de redes, fossem elas presenciais ou virtuais. O Cultura Viva aproximou “movimentos associativos/reivindicatórios, novos movimentos sociais e manifestações culturais e tradicionais”. (Idem, p. 76).

A Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC) é uma dessas instâncias organizativas, cujos representantes são membros de organizações conveniadas ao MinC, e cuja função é deliberar sobre questões do programa e das políticas culturais. A CNPdC foi criada 2007 como um dos desdobramentos do programa, como espaço de discussão e diálogo entre MinC e organizações da sociedade civil. Ela é a instância representativa do

¹ Esta é a terceira mudança no nome da secretaria gestora do Cultura Viva. Em 2004, chamava-se Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC); em 2009 passou a chamar-se Secretaria de Cidadania Cultural (SCC). Com o governo Dilma Rousseff, e a gestão de Ana de Hollanda, o MinC unificou duas secretarias, a de Cidadania Cultural e a de Diversidade Cultural, passando a denominá-la Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC).

Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, do qual fazem parte representantes de todas as organizações conveniadas. De acordo com seu regimento, compõem o CNPdc 27 representantes regionais, um por estado mais Distrito Federal, respectivos suplentes, e representantes dos 25 Grupos de Trabalho (GTs) das ações do programa e áreas temáticas. A escolha dos representantes se dá nos fóruns estaduais e regionais, que são legitimados no Encontro Nacional de Pontos de Cultura, conhecido como Teia. Também participam da CNPdc Grupos de Trabalho (GTs) que discutem e apresentam pautas para as diferentes ações do programa.

A criação do Cultura Viva como política cultural, em um contexto de mudança significativa na “agenda” (Kingdon, 2011) do MinC, se deu em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um governo de oposição aos governos anteriores e mais de esquerda. Quando o ministro Gilberto Gil assumiu a pasta da Cultura, com forte tradição em políticas de incentivo cultural, as primeiras diretrizes foram ampliar o conceito de cultura, compreendendo sua dimensão simbólica, econômica e cidadã, e criar mecanismos de diálogo com a sociedade civil.

O Cultura Viva nasce, então, nesse cenário. Uma das questões principais do programa foi a dificuldade em geri-lo no formato participativo proposto, por tratar-se de uma política governamental que precisa ser implementada seguindo determinadas leis, decretos e portarias, criados em outros tempos e que não contemplavam as especificidades do programa. Nesse sentido, existia um grande esforço por parte do gestor e da equipe política gestora para realizar as ações, bem como um diálogo constante com outros órgãos federais, órgãos de controle interno, a burocracia e sociedade civil. A falta também da institucionalidade do programa como política pública permitiu a possibilidade de um formato participativo, mas ao mesmo tempo imprimia certa instabilidade, pela dependência do interesse do Executivo na existência dele.

Essa instabilidade é de certa forma uma característica do próprio MinC, marcado, segundo Rubim (2011, p.22), por “ausência, autoritarismo e instabilidade”. Para exemplificar, no período de nove anos – 1985 a 1994 – o ministério teve dez gestores (Idem, p. 26), além da extinção do MinC no governo de Fernando Collor (1990 a 1992).

Outro ponto é que a inserção no debate de grupos da sociedade civil (Cohen e Arato, 1994), ao exemplo das associações culturais, evidenciou a existência de constrangimentos à participação, ao mesmo tempo em que incentivou e possibilitou que

esses grupos buscassem outros mecanismos para a continuidade do programa pela via institucional, como é o caso da proposta levada ao Congresso Nacional para a criação da Lei Cultura Viva².

Partindo desse contexto e dos debates sobre políticas públicas, especialmente aquelas com uma gestão participativa, construiu-se então as questões de pesquisa: Em que ambiente político e institucional surge o Cultura Viva? Quais os limites e as possibilidades na construção de uma política pública participativa, em específico o Programa Cultura Viva? Como se dá a participação dos atores da sociedade civil a partir de tal construção? Quais as demandas que surgem a partir desse contexto?

Nesse sentido, organizamos as seguintes hipóteses: i) No caso específico do Programa Cultura Viva, ele surge como uma “alternativa” de mudança na “agenda” do Ministério da Cultura, possibilitada por uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2011); ii) há um nítido protagonismo do Executivo gerado pela instabilidade institucional do MinC, como *padrão* institucional; iii) o *desenho institucional* do programa acaba por induzir o tipo de participação das organizações da sociedade civil, que é confrontada com a visão política dos atores da sociedade civil e pelas suas diferentes formas de interação com o Estado (NOGUEIRA, 2003; TEIXEIRA, 2002).

Para exemplificar as hipóteses apresentadas, após a mudança de governo em 2011 e com a consequente mudança de gestão do Programa Cultura Viva, houve uma ruptura no processo de diálogo entre os gestores do programa e a CNPdC, levando os atores da sociedade civil a colocar seus esforços na aprovação da Lei Cultura Viva. Podemos dizer que essa agenda de institucionalização do programa, iniciada na gestão anterior (2004/2010), é em certa medida reflexo da instabilidade do ministério.

Mais especificamente, as variáveis consideradas pela pesquisa são: i) *padrão institucional (path dependence)*, no caso a instabilidade do Ministério da Cultura; ii) *agenda* do governo e, no caso específico, mudança na agenda das políticas culturais; iii) o Cultura Viva como uma *alternativa* na implementação de políticas públicas e a importância do *desenho institucional* do programa para compreender o tipo de *participação* dos atores da sociedade civil.

A presente dissertação está organizada da seguinte maneira: no segundo capítulo

² Projeto de Lei 757/2011 de autoria da deputada federal Jandira Feghali (PCdoB/RJ) que cria a Política Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, e consolida o Programa Cultura Viva como política pública. O projeto de lei foi aprovado no dia 27 de junho de 2012 pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

apresentamos a escolha metodológica para a presente pesquisa. Optou-se por fazer um estudo de caso, uma vez que nosso interesse foi compreender como se deu o processo da gestão participativa. (YIN, 2001). Os instrumentos utilizados para a pesquisa foram: levantamento do histórico do Ministério da Cultura por meio de estudo bibliográfico e análise de dados oficiais; para a construção da trajetória do Cultura Viva e compreensão do desenho institucional foram realizados também estudo bibliográfico, levantamento e análise de leis, discursos oficiais, publicações e relatórios oficiais. Para compreender o desenho institucional do programa e sua gestão participativa, além da análise da legislação e de documentos oficiais, foram realizadas entrevistas com “respondentes-chave” (YIN, 1994, p. 112) identificados previamente a partir de conversas informais com pessoas ligadas ao Cultura Viva e pela própria experiência da pesquisadora atuando junto ao programa.

No terceiro capítulo foram trabalhados os marcos teóricos sobre análise de políticas públicas. A presente pesquisa parte do modelo de análise de políticas públicas proposto por John Kingdon (2003), que trata sobre agenda, alternativa e políticas públicas. Partindo desse modelo, o debate também se utiliza do conceito de *path dependence* (THELEN, 1999; PIERSON, 2000) da vertente histórica do institucionalismo, como uma variável importante para compreender as trajetórias institucionais.

O quarto capítulo traz trabalhos que tratam das formas de participação e interlocução entre sociedade civil e Estado, com estudos que abordam o tipo de relação estabelecida entre esses atores, e o desenho institucional como uma variável importante para compreender o formato da participação dos atores. O desafio posto nesse capítulo é justamente trazer para o paradigma institucionalista como se dá a interação com um ator, no caso as organizações da sociedade civil, que supostamente não atuam a partir de uma racionalidade instrumental, e construir um modelo analítico baseado nos trabalhos apresentados.

No quinto capítulo apresentamos especificamente o objeto da pesquisa: o Programa Cultura Viva. Trataremos da institucionalidade do MinC, partindo dos argumentos de Rubim (2007a/2007b/2011), e como acontece a mudança de agenda do MinC. Nesse contexto, pretendemos mostrar como surge o Cultura Viva como uma alternativa na implementação de políticas públicas, e as características do desenho institucional, que prevê a participação de atores. O foco central desse capítulo é como foi

organizado o processo de construção dos espaços de participação do Cultura Viva. Nesse capítulo são feitas as articulações entre os conceitos teóricos e os achados empíricos.

Para finalizar, também no quinto capítulo apresentamos as conclusões sobre as possibilidades e constrangimentos da gestão participativa do Cultura Viva. Com isso pretendemos contribuir com as discussões acerca das políticas públicas participativas.

2 QUESTÕES METODOLÓGICAS

Do ponto de vista teórico a dissertação tem como eixo orientador para a análise a proposta Kingdon (2003). Esse modelo é utilizado para compreender como o Cultura Viva surge em uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2003). O trabalho ancora-se em uma abordagem institucionalista, cujos pressupostos são de que as instituições importam e moldam o comportamento dos atores (HALL e TAYLOR, 2003), mas pelo viés histórico, o qual considera fundamental compreender o processo de “construção” das instituições a partir de seus legados e do padrão institucional deixado por esse histórico (*path dependence*).

Como nosso objeto central é uma política pública participativa, os desafios da presente pesquisa foram estabelecer um possível diálogo teórico que considerasse as especificidades dos atores da sociedade civil (COHEN e ARATO, 1994), oriundos dos chamados “novos movimentos sociais” (GOHN, 2010). Esses novos atores, situados fora das tradicionais instituições políticas, criaram no Brasil, em específico após a ditadura militar de 1964, uma nova dinâmica na articulação de interesses e no processo decisório (RODRIGUES, 2003). Todos esses debates serão aprofundados nos capítulos dois e três do trabalho.

Como estratégia de análise, optou-se por realizar um estudo de caso. Para Yin, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que busca responder “como” e o “porquê” de determinados fenômenos, a partir da análise de diferentes fontes, quando há pouco controle sobre os eventos e quando a pesquisa baseia-se em fatos contemporâneos, podendo contar com dados históricos. (2001, p.19).

Yin (2001) define três tipos de estudo de caso: o exploratório, o descritivo e o explanatório. Para ele, o estudo de caso não pode ser considerado apenas uma “ferramenta exploratória” (p. 22). Um estudo de caso pode descrever fenômenos e ser explanatório, pois pode sinalizar alguns elementos aplicáveis a outras análises.

Uma das críticas comuns ao estudo de caso diz respeito à sua incapacidade de fazer generalizações, por lidar muitas vezes com um único caso. Porém, Yin (2001) argumenta que a contribuição de um estudo de caso é para a construção de generalizações analíticas e não estatísticas. Nesse sentido, os resultados desse tipo de estratégia de análise podem contribuir para debates e construções teóricas. Por isso,

reafirma a importância de conduzir as análises a partir de conceitos teóricos.

Um estudo de caso também apresenta algumas limitações em sua operacionalização. Uma delas é que como pressupõe o levantamento de diferentes fontes, pode despendar um longo tempo e custo alto para a realização. (YIN, 2001). Outro ponto apresentado por Yin é a importância de diferenciar o estudo de caso como estratégia de análise dos métodos de coleta de dados como a etnografia e a observação participante. Essas, inclusive, podem ser utilizadas para levantamento de informações para um estudo de caso.

Entre as vantagens dessa estratégia, a possibilidade de compreender o fenômeno por diferentes aspectos com um número maior de variáveis, articulando as informações de modo a realizar uma descrição mais detalhada e aprofundada, e com isso contribuir com análises futuras de fenômenos similares. (YIN, 2001).

Partindo da definição da estratégia de estudo de caso, foram organizadas as formas de coleta de dados, que contribuíssem com os objetivos da pesquisa. Como a pesquisadora já tinha contato com o objeto de estudo, em atuação profissional anterior, as primeiras informações foram levantadas a partir dessa experiência. Isso, em certa medida, facilitou a organização das principais questões de pesquisa. Cabe ressaltar que a hipótese de trabalho e o processo de coleta de dados foram realizados de maneira indutiva, pois o próprio contato com novas informações contribuiu para a melhor elaboração das questões de pesquisa e da definição dos dados a ser coletados.

Os procedimentos de pesquisa foram:

1) A primeira parte da pesquisa teve como objetivo relatar a trajetória institucional do MinC. Para essa finalidade foram realizadas as leituras bibliográficas sobre a história do ministério, análise de dados oficiais do MinC, e em sites do governo federal.

2) Na segunda etapa, voltada para a análise da mudança da agenda do MinC, do processo de criação e implementação do Cultura Viva e da compreensão do desenho institucional e da gestão participativa, foram utilizados os seguintes métodos para coleta de informações: i) análise documental, com levantamento de leis, documentos oficiais, como planos e relatórios, e notícias no site do Ministério da Cultura. Também foram analisados os materiais da CNPdc, como regimento, cartas e notícias, disponibilizados no site da Comissão; ii) entrevistas com respondentes-chave³: para a identificação dos

³ Para Yin (1994), a entrevista é uma importante ferramenta para um estudo de caso, e é comum que

entrevistados foram feitas inicialmente duas conversas informais com pessoas envolvidas com o programa. Um dos entrevistados-chave foi o secretário, gestor e criador do programa. Os outros quatro entrevistados foram definidos por serem atores significantes no processo da gestão compartilhada, e alguns pela sua atuação contínua no Cultura Viva, desde o início em 2004 até o presente momento. O perfil desses entrevistados encontra-se no APÊNDICE 1. Apesar de ter sido elaborado um roteiro semiestruturado (APÊNDICE 2), as entrevistas foram conduzidas de forma aberta. As entrevistas duraram de 45 minutos a uma hora e 30 minutos. Os respondentes-chave sugeriram em suas entrevistas outros possíveis respondentes, porém, por conta de tempo e recurso, a presente pesquisa se limitou a esses quatro respondentes-chaves, totalizando cinco entrevistas.

Também foram utilizados dados secundários, como pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principalmente para o levantamento de dados quantitativos referentes ao Cultura Viva e ao MinC.

Alguns dos desafios de um estudo de caso estiveram presentes durante a pesquisa, principalmente na articulação entre as diferentes fontes de informação para a construção do cenário e do processo da gestão compartilhada que pretendemos analisar. Também devemos considerar que as entrevistas se baseiam nas memórias e pontos de vista dos entrevistados, o que de uma forma enriquece o trabalho, por apresentar diferentes percepções, mas não necessariamente corresponde com fidelidade à realidade, já que vários outros atores que estavam em cena no mesmo momento não foram considerados. É um recorte, e apontamos essa limitação.

Para concluir nossa estratégia, os materiais foram confrontados para a identificação das evidências da pesquisa.

essas entrevistas ocorram de forma espontânea. A finalidade é que ao identificar os respondentes-chave os mesmo possam relatar e opinar sobre o fato, apresentando suas próprias interpretações. Esses respondentes-chave podem ainda auxiliar sugerindo outros respondentes e outras fontes de informação para a pesquisa.

3 AS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na introdução de *Políticas Públicas no Brasil*, afirma-se que, apesar dos estudos do Estado e das ações governamentais sempre terem sido foco da ciência política, até o início dos anos 80 os estudos ressaltavam suas macrocaracterísticas, com base nas teorias estruturalistas e marxistas (HOCHMAN, ARRETCHE e MARQUES, 2007). Segundo a publicação, as análises sobre políticas públicas como área específica do conhecimento surgem durante o processo de transição do regime militar para a democracia, no final dos anos 1970. Nessa época as pesquisas eram sobre as políticas sociais, principalmente as realizadas durante o governo Getúlio Vargas, identificando e organizando conhecimento sobre um “padrão brasileiro de produção de políticas públicas” (Idem, pp. 13-14). Nesse mesmo período, com a criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, a ANPOCS, há um incremento no processo institucional das pesquisas nas ciências sociais (Idem, 2007).

Maria Hermínia Tavares de Almeida, no prefácio do livro *Políticas Públicas no Brasil*, pontua os desafios das pesquisas desse campo de conhecimento pela aproximação com a agenda política:

Traduzir problemas candentes de uma sociedade em problemas de pesquisa, estabelecer com clareza e distinção entre importância prática de uma questão e sua relevância para o conhecimento e colocar sob controle valores e preferências do pesquisador não são operações simples. Mas sem elas é impossível constituir uma área de conhecimento digna desse nome. (ALMEIDA, 2007, p.10).

Celina Souza (2006), em seu artigo *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, contribui significativamente para o debate teórico ao apresentar as origens, as diferentes conceituações e os principais modelos analíticos encontrados na literatura. Para Souza políticas públicas é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (Idem, p.26).

Sobre a história deste campo a autora ressalta:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (SOUZA, 2006, p.22).

Souza (2006) descreve duas “escolas” na análise de políticas públicas: uma mais específica para a análise da ação do governo, e outra com um debate voltado para as teorias explicativas do papel do Estado e a ação governamental como um dos resultados institucionais (Idem, p. 22). Seu trabalho visa a estimular a construção de um campo teórico que, para ela, é pouco desenvolvido no Brasil, e cuja literatura estrangeira tem poucas traduções no país. Traz à luz que, além da discussão sobre as políticas públicas em si, necessitamos aprimorar e debater as teorias voltadas para esse campo de conhecimento ainda escasso em sua acumulação.

Entre as várias abordagens apresentadas por Souza (2006), cujos focos são compreender especificamente a ação do governo, algumas delas possuem mais condições explicativas para a presente pesquisa. Nos trabalhos da corrente norte-americana, percebemos que os autores propõem uma abordagem teórica ligada a uma metodologia, com variáveis já identificadas para analisar os processos das políticas públicas. Uma dessas teorias apresentadas é a que trata do *Ciclo da Política Pública*, compreendendo a política pública “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p. 29). Segundo a autora, essa corrente enfatiza a definição da agenda (*agenda-setting*) para tentar compreender por que determinados assuntos são levados em consideração pelo governo e outros não, e o papel dos atores envolvidos e sua atuação para vetar ou incentivar a agenda. Nessa abordagem o conceito de agenda articularia os assuntos priorizados por governos e atores envolvidos no processo decisório.

3.1 AGENDAS, ALTERNATIVES AND PUBLIC POLICIES: O MODELO PROPOSTO POR JOHN KINGDON

John Kingdon (2011), em seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, apresenta uma proposta para análise de políticas públicas. O livro foi elaborado com base em pesquisas conduzidas pelo autor, durante quatro anos, com uma série de agentes do governo federal norte-americano que atuavam em políticas de saúde e transporte. Para o trabalho, Kingdon analisou também *surveys* e 23 estudos de casos.

A questão central, ponto de partida de seu livro, era compreender por que

determinados assuntos se tornavam importantes, no que ele define como processo de *agenda-setting*. Kingdon afirma na introdução de seu livro: “Sabíamos como os assuntos eram decididos mas pouco sobre como tornavam-se assuntos importantes” (2011). Buscava-se, então, compreender *como* certos temas eram identificados e transformados em problemas, e por que outros assuntos nunca eram agendados.

Para Kingdon, a *agenda-setting* trata exclusivamente da agenda dos governos, do porquê os tomadores de decisões, ou os *policy makers*, definem alguns assuntos como prioritários na arena institucional.

Algumas distinções conceituais para Kingdon são fundamentais para compreender a *agenda-setting* e o processo de decisão para a implementação de políticas públicas. Essa distinção diz respeito aos conceitos de agenda (*agenda-setting*), agenda do governo (*governmental agenda*), agenda de decisões (*decision agenda*) e alternativas (*alternatives*). Como ele mesmo destaca, o termo *agenda* muitas vezes é utilizado de distintas formas: ora para se referir a um evento do governo, ora para tratar de propostas e temas. Para o autor agenda seria: “Uma lista de assuntos ou problemas aos quais profissionais estão prestando séria atenção em determinado tempo”. (KINGDON, 2011, p. 3, tradução nossa). A pergunta central sobre *agenda-setting* seria: “Como e por que ela muda de uma hora para outra?” (Idem, p.3, tradução nossa).

Uma contribuição conceitual que Kingdon traz em seu trabalho é a diferença entre agenda e alternativas. Para ele, em cada tema agendado há uma série de alternativas consideradas para a tomada de decisão e implementação. Essa distinção, segundo o autor, é importante em termos metodológicos e analíticos, principalmente porque ele considera que em determinados casos o processo da formulação da agenda e da escolha da alternativa é diferente, e com atores diferentes ele exemplifica:

Um estudioso poderá argumentar que profissionais, especialistas e técnicos dominam a “agenda”, por exemplo, enquanto outro vai argumentar que as crises altamente visíveis e as posições públicas de presidentes e senadores-chave dominam a “agenda”. Talvez as definições da agenda e das alternativas sejam regidas por processos diferentes. Especialistas podem ser mais importantes na geração de alternativas, e os presidentes podem ser mais importantes na definição da agenda. (KINGDON, 2011, p. 4, tradução nossa).

Duas categorias são importantes para compreender a *agenda-setting* de acordo com Kingdon: os *atores* e os *processos*. Os atores, ou participantes, como ele define, seriam: pessoas dos governos como o presidente, congressistas e burocratas; e atores

que não atuam no aparato do Estado, mas exercem algum tipo de influência, como grupos de interesses, mídia e opinião pública. Para os atores fora do governo, o processo consistiria em “transferir” demandas para a agenda do governo por meio, entre outros, de mobilizações e de lideranças relevantes no cenário político (KINGDON, 2011). Em seu trabalho, Kingdon tenta compreender o quanto realmente cada grupo tem poder de agenda, quais são os que têm mais poder nesse sentido, e como isso procede. Mas como o autor afirma, ele poderia satisfazer-se com a importância dos “atores no jogo”, porém sua curiosidade é também em saber como se processa o “jogo”.

Nesse sentido, analisa os processos na *agenda-setting* e chega à conclusão que três tipos de processos, ou cursos (*stream*), como ele define, são decisórios. Seriam eles: problemas, soluções e política (KINGDON, 2011, tradução nossa).

O primeiro, problema, diz respeito ao motivo por que um determinado assunto se torna um problema para ser agendado, ou como ele diz: “A marcha dos problemas pressionando os governos” (KINGDON, 2011, p. 16, tradução nossa). Os motivos poderiam ser identificados por indicadores, pela ocorrência de crises ou eventos inesperados, por exemplo. O outro fluxo, soluções, teria a ver com a acumulação de conhecimento e expertise em determinada área. Aqui entrariam em cena os especialistas, os acadêmicos, os consultores. O terceiro seria a política. Nesse caso seria o próprio sistema político-institucional, resultados de eleições, mudanças na burocracia, clima político, decisões no Congresso. O “clima” político do momento.

Para Kingdon, “cada um dos três processos – reconhecimento do problema, geração de propostas e soluções e eventos da política – podem servir como incentivo ou constrangimento” (2011, p. 18, tradução nossa). A proposta do autor em seu livro é justamente compreender como esses atores e processos influenciam a agenda e quando se dá a sua mudança, de maneira incremental, gradual ou repentina.

3.1.1 Os participantes

Kingdon (2011) analisa dois grupos de participantes que podem exercer influência na *agenda-setting*. Seriam eles, em termos gerais, os participantes dentro do governo e fora do governo. O autor ressalta a dificuldade de traçar uma linha que separe com precisão esses grupos.

No que diz respeito aos participantes fora do aparato estatal, são identificados: 1) os grupos de interesses; 2) acadêmicos, pesquisadores e consultores; 3) a mídia; 4) grupos políticos que não estão no governo, como partidos; 5) a opinião pública.

Dos acima citados, considera os grupos de interesses como os mais importantes. Nas pesquisas com as políticas de saúde e transporte realizadas por Kingdon, verificou-se que empresas e indústrias foram consideradas como grupos de interesses mais importantes nas políticas de transporte. Dos 12 casos sobre políticas de transporte, nove sofriam influência de grupos empresariais. Já nas políticas de saúde, dos 11 casos estudados somente dois tiveram influência desse segmento. A questão é que nas entrevistas sobre as políticas de saúde, entidades como “American Medical Association” (AMA) e “American Hospital Association” (AHA), mesmo sendo identificadas nas pesquisas como grupos profissionais, foram identificadas pela maioria dos entrevistados como grupos da “indústria da medicina” (KINGDON, 2011, p. 47).

Os grupos de trabalhadores foram mais identificados como importantes nas entrevistas realizadas do que nos estudos de caso – apenas cinco dos 23 estudos analisados. Nas entrevistas não houve diferença no número de menções sobre a influência desses grupos nas políticas de saúde e de transporte. Mas Kingdon pontua que essa “aparente semelhança encobre uma diferença fundamental” (2011, p. 47, tradução nossa). Isso porque, no caso dos grupos de trabalhadores de transporte, a atuação é para vetar as políticas que podem trazer danos aos trabalhadores, enquanto que nos de saúde a oposição se dá para melhorar a eficiência. Esses grupos podem ser identificados como beneficiários diretos da discussão da agenda da política.

Outra modalidade apresentada por Kingdon seriam os grupos de consumidores ou ambientalistas que atuariam no “interesse público” (2011, p. 48). Segundo muitos entrevistados, o desinteresse pela atuação em partidos políticos teria diminuído devido ao surgimento desses grupos de interesses públicos. Como afirma Hugh Heclo⁴, citado por Kingdon, “o triângulo entre burocratas, comitês do Congresso e clientelas que costumavam dominar a política não são mais o ferro como já foram”. (KINGDON, 2011, p. 48, tradução nossa).

A ação desses grupos perante os governos pode se dar de distintas formas, conforme trata Kingdon. Alguns grupos influenciarão as agendas; outros, as alternativas

⁴ HECLO, Hugh. **Issue networks and the Executive Establishment**. In: The new American political system, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1978.

consideradas pelos *policy makers*. Além disso, o trabalho de Kingdon mostra como, no trecho sobre a pesquisa com atores de saúde e transporte, esses grupos não agem somente propondo algo, mas também impedindo a aprovação de determinadas agendas. De qualquer forma, os grupos mais articulados, com mais ações juntos aos gestores públicos e políticos, têm mais chances de ter suas demandas consideradas.

Kingdon apresenta alguns exemplos, como o da pressão exercida por trabalhadores para ter seguro saúde, ou das companhias de ônibus sobre as questões dos transportes intermunicipais e dos terminais intermodais que combinassem trem e ônibus. Porém, mesmo com esses exemplos, para Kingdon é difícil assegurar que a formação da *agenda* se deu somente pela ação desses atores. Isso porque, segundo o autor, um tema se torna agenda por uma complexidade maior de fatores, e não somente por pressão de grupos. Um exemplo, para Kingdon, é que, no caso das empresas de ônibus, citado anteriormente, poderia ter coexistido a influência de especialistas em políticas de transportes.

Nesse sentido, ao tratar das ações dos grupos, Kingdon faz uma crítica aos teóricos pluralistas, de um modo geral, que imaginam que os resultados das políticas são frutos das disputas dos grupos. Também aponta limitação na teoria da ação coletiva de Olson (1999), no referente trabalho *A Lógica da Ação Coletiva*.

Olson realizou importante e significativa contribuição à análise das ações coletivas, criticando a visão simplista de que as pessoas agiriam coletivamente se tivessem interesses comuns. Para esse autor, as pessoas agiriam em conjunto incentivadas por um benefício além do benefício da ação do grupo, ou por coerção, como é o caso do pagamento dos impostos. Kingdon considera que esses argumentos de Olson (1999) são limitados para explicar, por exemplo, no cenário político americano, o surgimento de determinados movimentos, como os ambientalistas que lutam por benefícios difusos.

Outra questão colocada é que mesmo que um grupo “agende” um tema, ele não tem controle posterior sobre o debate gerado, nem sobre as alternativas apresentadas (KINGDON, 2011). Alguns atores podem afetar a agenda; outros, as alternativas, e de formas distintas. Nesse sentido, os “participantes” são importantes em vários aspectos, como propor agenda, vetar temas, e influenciar nas alternativas.

Sobre a atuação dos grupos, para Kingdon é importante perceber quais recursos

aumentam as chances de grupos afetarem a *agenda* e as alternativas para propiciar vantagens ou desvantagens. Ter alto recurso político nem sempre é, para o autor, garantia de agenda por determinado grupo. Pela pesquisa, Kingdon pôde evidenciar alguns recursos conhecidos para influenciar decisões governamentais. Um deles é o capital eleitoral, ou seja, a capacidade dos grupos de mobilizar e afetar os resultados das eleições. Coesão é outro elemento importante para um grupo afetar a agenda no que diz respeito à “capacidade de convencer os oficiais do governo de que eles falam em uma só voz e verdadeiramente representam as preferências do grupo”. (KINGDON, 2011, p. 52 tradução nossa). As possíveis divergências dentro dos grupos, entre representantes e representados, seriam um fator criador de dificuldades para as lideranças manterem seus posicionamentos perante os governos.

No caso dos EUA, segundo o Kingdon, a relação entre lideranças e seus representados acaba tendo um viés de classe social, já que as classes média e alta são mais organizadas do ponto de vista dos seus interesses do que as classes mais baixas.

A conclusão à qual o autor chega é que, mesmo com esses recursos políticos e organizacionais, não há a garantia de que as questões dos grupos serão agendadas. Um caso citado no trabalho é o da *The American Medical Association*, que estava acostumada com o seu forte *lobby* e se deparou com ambientalistas e consumidores como fortes oponentes das suas demandas. Ou seja, novos atores influenciando o processo de *agenda-setting* tornaram difícil o agendamento de interesses de um grupo organizado.

3.1.2 Uma crítica aos modelos da origem, escolha racional e incrementalismo

Kingdon, para a construção de seu modelo de análise, critica três correntes de análises das políticas públicas: aquelas que analisam a origem das iniciativas, as da escolha racional, e as do incrementalismo.

O autor aborda que as teorias focadas nas *origens* da agenda não consideram que as ideias podem surgir de qualquer parte, nem sempre sendo claro seu início. Um ponto problemático para o autor seria o do “regresso infinito”: “Uma ideia não começa com uma fonte. Ela tem sua história”. (KINGDON, 2011, p. 73 tradução nossa). Nesse sentido a história nem sempre é linear, e não podemos, como aponta o autor, afirmar que há uma relação causal entre os fatos. Além disso, mesmo que se chegasse à origem, segundo

Kingdon, não conseguiríamos provar por que uma ideia se tornou mais importante que outra.

Como “ninguém lidera ninguém”, seria impossível identificar um único ator líder de uma proposta (Idem, p.71). Como ele afirma: “As ideias vêm de qualquer lugar, na verdade, e o fator crítico que explica o destaque de um item na agenda não é a sua fonte, mas o clima no governo ou a receptividade às ideias de um determinado tipo, independentemente da fonte”. (KINGDON, 2011, p. 72 tradução nossa).

Nesse sentido, Kingdon argumenta que não existem lideranças nesse processo, “pelo menos não de forma consistente em muitos dos assuntos” (2011, p. 73 tradução nossa). Nas entrevistas que ele fez com representantes do Congresso norte-americano, da *White House*, da administração, jornalistas e grupos de interesses, percebeu que, durante os quatro anos em que acompanhou o processo da agenda, a variação entre a importância dos temas se dava de igual forma para esses diferentes atores, sem nenhum grande grau de diferenciação entre eles. Então, conclui: “Quando um assunto importa na agenda, ele tem importância para todos os participantes de forma aproximadamente igual”. (KINGDON, 2011, p. 76).

Mesmo para um presidente da República, que para Kingdon possui alta capacidade de agendar assuntos, o processo tende a ser mais complexo, combinando uma série de fatores. Uma das razões seria o próprio formato do sistema político, organizado de tal forma que é difícil de ser “dominado por um só ator”. (KINGDON, 2011, p. 76, tradução nossa).

Outra crítica que Kingdon faz é em relação ao modelo da *decisão racional* fundamentada na ideia de que os atores traçariam seus objetivos de forma racional, buscando alcançá-los por meio da definição da melhor alternativa entre as apresentadas. Esse modelo é baseado na Teoria da Escolha Racional (TER), na qual os atores procurariam otimizar seus ganhos agindo com base em uma racionalidade instrumental (TSEBELIS, 1998). Porém, Kingdon coloca uma série de limitações a esse modelo teórico, no que diz respeito à falta de clareza dos atores sobre as regras do jogo. Tsebelis, expoente dessa corrente, também considera que essa é “uma abordagem melhor para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação”. (TSEBELIS, 1998, p. 45).

Para Kingdon, esse modelo não atende à realidade da definição da agenda e da implementação das políticas públicas. Um dos motivos seria a capacidade limitada dos atores para processar informações, analisar todas as possíveis alternativas, comparar essas possibilidades e realizar uma “melhor escolha”. Como ele afirma: “Não temos usualmente clara nossas metas”. (KINGDON, 2011, p. 78, tradução nossa). Também temos uma propensão a pensar na execução de políticas de forma linear e em etapas, e para Kingdon esse processo em etapas não condiz com a realidade.

Kingdon considera que o processo de *agenda-setting* se dá por meio de *fluxos* (*streams*) independentes que em determinado momento convergem para a mudança de agenda. Mas o autor não desconsidera totalmente a racionalidade, como as alternativas escolhidas por dirigentes que percebem os ganhos na relação entre custos e benefícios políticos de determinada ação.

O incrementalismo é a terceira corrente teórica analisada por Kingdon. Essa abordagem parte de que os tomadores de decisão, em vez de iniciar sempre uma política nova, atuam incrementando a que já existe. Como resultado desse incrementalismo, toda mudança é lenta e gradual. O autor identifica o incrementalismo em sua pesquisa, e, em casos nos quais há um padrão de estabilidade em uma política, a mudança tende a ser pequena e lenta: “As pessoas muitas vezes são relutantes em tomar grandes passos. Apreensivos sobre não serem capazes de calcular a consequência política, os políticos evitam grandes partidas”. (KINGDON, 2011, p. 80, tradução nossa). Nesse sentido, essa corrente teórica apresentaria limitações para explicar uma mudança significativa na agenda. O autor mesmo constata em suas entrevistas que muitas vezes as mudanças na agenda não acontecem de forma gradual, e sim de forma abrupta: “Discussões sérias sobre o seguro de saúde saltaram de 33% de meus entrevistados em um ano para 92% no ano seguinte”. (KINGDON, 2011, p. 80, tradução nossa).

3.1.3 O modelo *Garbage Can*

Constatando que os participantes e a conjuntura (condições) são variáveis importantes para explicar a mudança na agenda, Kingdon se inspira no modelo de Michael Cohen, James March e Johan Olsen⁵, conhecido como *Garbage Can*, para

⁵ COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational**

chegar à sua construção. O *Garbage Can* parte da ideia de que as instituições operam como “anarquias organizadas”, cujas características principais seriam a dificuldade em elencar as preferências, o fluxo contínuo de pessoas e o não conhecimento total das tecnologias disponíveis (KINGDON, 2011, p. 84). Para os autores desse modelo, as pessoas não definem claramente suas preferências, mudam de uma hora para outra, não conhecem perfeitamente os processos das organizações, atuando na “tentativa e erro”, (KINGDON, 2011, p. 85).

Nesse modelo, as decisões seriam tomadas a partir de quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Um dos pressupostos do modelo é que não haveria uma conexão direta entre problemas e soluções, sendo sua conexão muitas vezes até aleatória, e ambos poderiam coexistir no momento: “Muitas vezes soluções buscam por problemas”. (KINGDON, 2011, p. 86 tradução nossa). Por isso a ideia da “lata de lixo”. Problemas e soluções seriam depositados em uma “lata de lixo” pelos participantes, de forma que as escolhas seriam os resultados de como é processada essa mistura da combinação entre participantes, problemas e soluções, e das alternativas escolhidas e descartadas.

Uma das críticas ao *Garbage Can* seria o excesso de aleatoriedade na definição da agenda. Kingdon supera essa limitação já que seu modelo possui determinadas estruturas, mesmo considerando a aleatoriedade. (ZAHARIADIS, 2006).

As características que Kingdon considera e adapta do *Garbage Can* para organizar sua proposta são: a independência dos fluxos e a dependência do resultado do “acoplamento” (*coupling*) desses fluxos. Porém, Kingdon não considera que as organizações são “anarquias organizadas” como sugerem os formuladores do *Garbage Can*. Isso porque Kingdon percebe algumas estruturas e padrões nos processos, apesar da evidente dificuldade de os participantes organizarem suas preferências, conhecerem os processos, e da sua fluidez.

3.1.4 Problemas, Soluções e Política: uma descrição dos fluxos

Para Kingdon são três os fluxos (*streams*) do processo de *agenda-setting*: Problemas (*Problems*), Soluções (*Policies*), Política (*Politics*). Kingdon considera que

cada um desses fluxos pode operar como incentivo ou constrangimento, mas quando todos convergem (*coupling*) há uma mudança na agenda pela geração de uma “janela de oportunidade” (*policy window*). (KINGDON, 2011, p.87). Um elemento-chave nesse processo seria o papel dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Kingdon considera que esses atores seriam os catalisadores do processo e os que impulsionariam as mudanças nos momentos de existência das janelas de oportunidades.

O fluxo problema diz respeito a como as demandas chamam a atenção dos tomadores de decisão, tornando-se prioridade nas agendas governamentais. Algumas distinções são feitas por Kingdon para compreender o que seria efetivamente um problema. Uma delas é a diferença entre condição (*condition*) e problema. A condição seriam os fatos, as informações, os dados que descrevem a situação, como uma situação de pobreza (KINGDON, 2003).

Uma situação se tornaria um problema à medida que as autoridades políticas resolvessem elencá-la como prioridade, ou seja, colocá-la na agenda. Kingdon ressalta, porém, que há um caráter interpretativo em tornar uma condição um problema. Essa interpretação poderia ser orientada pelos interesses políticos e por valores – estes, para Kingdon, teriam a ver com a ideologia. Para exemplificar, voltemos à pobreza como condição. Grupos que consideram que essa situação não diz respeito ao papel do Estado não a caracterizariam como um problema para o governo agendar e tomar medidas; já outros grupos podem considerar o Estado como fundamental no processo de melhoria das condições de vida das pessoas em situação de pobreza. (KINGDON, 2011). Essa seria uma diferença interpretativa de uma condição.

Como, então, os problemas passariam a chamar a atenção dos tomadores de decisão? Alguns elementos são identificados por Kingdon. Um deles são os indicadores e estudos realizados para acompanhar e monitorar determinadas políticas e situações. Por exemplo: acidentes de automóveis, taxa de mortalidade, taxa de consumo, entre outros citados pelo autor. Kingdon, porém, ressalta que esses indicadores e estudos também dependeriam de interpretação para se tornarem pauta na agenda governamental. Vale lembrar que Kingdon distingue entre os problemas listados aqueles para os quais o governo realmente toma uma decisão.

Outros fatores que possibilitariam a geração de problemas seriam os eventos pontuais, como crises no governo ou catástrofes. Os retornos (*feedback*) das políticas

implementadas também poderiam apontar futuros problemas, e inclusive poderiam surgir no processo de implementação de uma política pública.

Orçamento é outro ponto importante para a identificação de um problema. Aliás, como mesmo coloca Kingdon, recursos públicos são fortes argumentos para a definição de um problema que deve ou não ser agendado. Como Kingdon trata, é muito comum em períodos de recesso econômico que determinadas políticas saiam da pauta governamental por “falta de recursos” (2011, pp. 105-107). Determinadas políticas também são acionadas, justamente pelo baixo custo. Para o autor, o orçamento teria um papel maior em constranger a agenda.

O fluxo soluções incluiria as ideias, respostas, estudos ou projetos para atender a um possível problema. Uma das características do modelo de Kingdon é que o processo de definição de problemas caminhará independentemente do processo de formulação das soluções. Essas seriam organizadas por uma comunidade política, formada por especialistas, pesquisadores, consultores, congressistas, entre outros. As comunidades políticas atuariam debatendo determinadas situações, identificando possíveis problemas e pensando em propostas de soluções. Muitas dessas comunidades seriam formadas por redes de profissionais que trocariam informações e que, segundo Kingdon, desenvolveriam um olhar comum para determinados problemas.

Quanto menos fragmentadas são essas comunidades, no sentido de ter uma opinião similar sobre determinada situação, mais chances elas têm de integração e de comunicação, segundo Kingdon. Muita fragmentação nas comunidades geraria instabilidade e, com isso, menor possibilidade de terem suas soluções consideradas pelos tomadores de decisão.

Para Kingdon, as soluções podem ser consideradas mais pela organização das ideias do que pela pressão dos grupos. Além disso, conforme ele aborda, muitas ideias surgiriam pela reorganização, mutação e recombinação de ideias antigas, o que de certa forma contribuiria para o seu agendamento, pois ideias totalmente novas têm menos probabilidade de serem consideradas. Para serem aprovadas e sobreviverem, as ideias devem ser viáveis, ou pelo menos devem apresentar pontos de viabilidade. Os técnicos e burocratas nesse sentido são atores fundamentais no processo de acatar ou desconsiderar uma ideia, ou solução, argumentando a sua incapacidade de execução.

Outros pontos importantes para consideração de uma ideia seriam os valores, no

caso ideologia, e um consenso sobre se determinada proposta deve ser a melhor resposta ou solução para um determinado problema. O fluxo soluções teria a ver com o processo da geração e escolha da alternativa.

O terceiro fluxo seria a política. Diz respeito às eleições, às pressões dos grupos, às disputas no Congresso, às mudanças na gestão, ao “clima” político de uma região (KINGDON, 2011, p. 145). Em sua proposta, o fluxo política seria composto por três elementos principais que provocariam mudanças.

Um deles seriam alterações no cenário dos debates públicos de uma nação que, para Kingdon, exerceriam influência na agenda dos governos. O que ele considera como “clima nacional” (*national mood*) seria a convergência de pensamentos e ideias de um número significativo de uma população sobre determinado tema, e isso afetaria os processos políticos. Um exemplo dessa influência seria demonstrado nos resultados de eleições. Inclusive, esses momentos de mudança do clima nacional são oportunos para o agendamento de demandas (KINGDON, 2011, p. 147).

Outro elemento importante no fluxo política são o que ele define como “forças políticas organizadas” (KINGDON, 2011, p. 150, tradução nossa). Aqui entrariam as ações dos grupos de pressão, as mobilizações, as disputas entre elites, que agiriam para agendar seus interesses, e como as pessoas ligadas aos governos reagiriam a isso. As demandas com mais chance de agendamento por esses grupos seriam aquelas com maior consenso no debate.

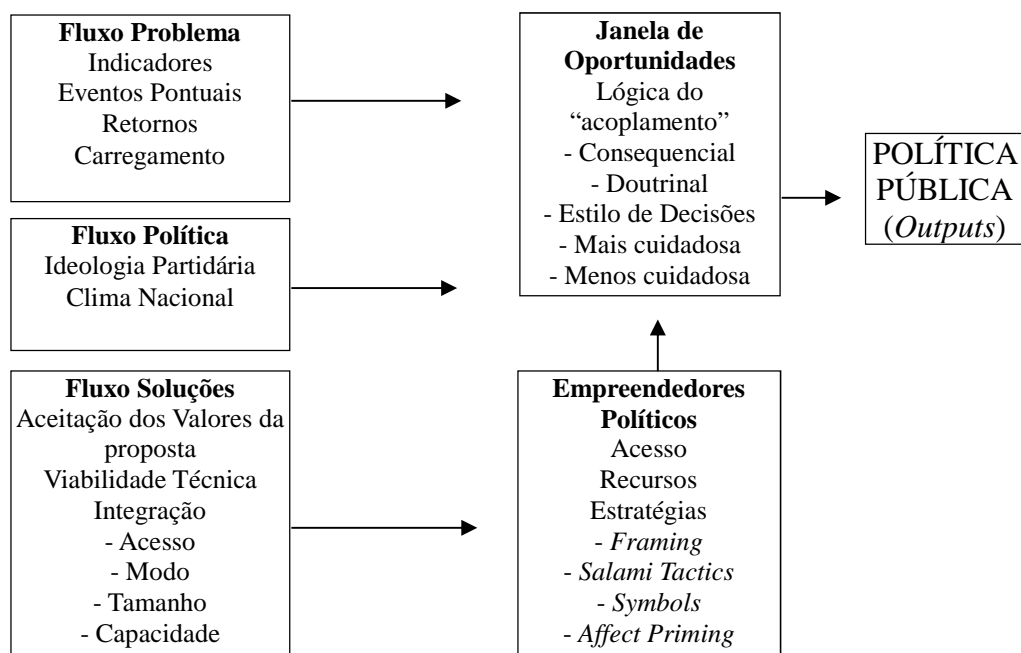
O último componente seria formado pelos próprios acontecimentos dos governos ou das instituições políticas tradicionais. Mudanças nas lideranças dos governos, no Congresso, na administração pública promovem uma grande possibilidade de agendamento de novos temas. As legislações seriam outro fator importante, no agendamento ou veto, na agenda.

Estes três fluxos – problemas, soluções e política – seriam, para Kingdon, independentes. A mudança de agenda ocorreria quando houvesse uma convergência entre os três, criando uma “janela de oportunidades”. (KINGDON, 2011, p.165). Para que isso ocorra, Kingdon considera que os empreendedores políticos teriam um papel fundamental, pois identificariam o momento certo de mudança de agenda para propor soluções e agiriam para isso. Esses empreendedores seriam movidos por valores, pela possibilidade de ganhos posteriores ou por interesse em participar do processo político.

Zahariadis (2006) argumenta sobre o papel dos empreendedores no modelo de Kingdon, que mais do que exercer influência para a concretização de seus interesses, contribuem também para deixar claras as possibilidades e as preferências, já que os tomadores de decisão agem em um ambiente ambíguo, muitas vezes sem clareza dos problemas e das possíveis soluções. Também teriam mais êxito os empreendedores com acesso aos decisores políticos.

De forma resumida, (FIGURA 1) apresenta-se o fluxograma do modelo proposto por Kingdon:

FIGURA 1



FONTE: ZAHARIADIS (2006, p. 71, tradução nossa)

3.1.5 Algumas críticas ao modelo

Entre as críticas apresentadas ao modelo proposto por Kingdon, uma delas diz respeito à independência dos fluxos. Autores citados por Zahariadis (2006), como

Mucciaroni, Bendor, Moe e Shott⁶, argumentariam que seria mais interessante considerar a interdependência desses fluxos nas análises e que mudanças em um fluxo afetariam outro fluxo, como aponta Mucciaroni (1992 citado por ZAHARIADIS, 2006). Zahariadis ressalta o fato de que, no modelo de Kingdon, a independência entre os fluxos serviria para organizar analiticamente o processo de *agenda-setting*. Nesse sentido, como afirma Zahariadis, funcionaria como um “dispositivo conceitual”. (ZAHARIADIS, 2006, p. 81).

Outra crítica ao modelo é que ele serviria mais para análise de estudo de casos, não sendo testado em grande escala, estatisticamente. Isso dificultaria as generalizações.

Mucciaroni, também citado por Capella (2006), critica a falta do papel da dimensão institucional para facilitar ou limitar o processo até a formulação da agenda, fatores que foram reconhecidos posteriormente por Kingdon.

3.2 O PADRÃO INSTITUCIONAL NAS ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Theda Skocpol, em seu texto *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, destaca a importância de uma nova compreensão do papel do Estado nas análises dos fenômenos políticos. Essa compreensão procura superar a noção de que o Estado agiria com um interesse de classe, como as análises marxistas e neomarxistas, e também criticaria as abordagens pluralistas, cujo papel do Estado é secundário visto que o que está em jogo são as disputas dos interesses dos grupos. (SKOCPOL, 1985).

O que estaria em discussão nessa vertente para a análise das políticas públicas seria certa “autonomia relativa do Estado” que “gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas”. (SOUZA, 2006, p.27). Nessa perspectiva, as abordagens institucionalistas buscariam compreender, a partir das suas vertentes Teoria da Escolha Racional, da Histórica e Sociológica, como as instituições são construídas e como elas moldam o comportamento dos atores (HALL e TAYLOR, 2003). Segundo Souza:

⁶ MUCCIARONI, Gary. The Garbage Can Model and the study of policy making: A critique. *Polity* 24:459-482. 1992
BENDOR, Jonathan; MOE, Terry M.; SHOTT, Kenneth W.; **Recycling the Garbage Can: An assessment of the research program**. *American Political Science Review* 95:169-190.

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo sociológico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (2006, p.39)

A compreensão do funcionamento das instituições é importante para a análise de políticas públicas uma vez que são fundamentais para a garantia dos sistemas democráticos, e suas “fragilidades” poderiam influenciar no êxito das políticas públicas adotadas (FREY, 2000, pp. 230-231). Porém, devemos ter em mente que as instituições não são somente um reflexo das necessidades sociais. Segundo Prittwits⁷ (1994 citado por FREY, 2000, p. 232), as instituições são “produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais”.

Hall e Taylor (2003), em seu conhecido trabalho *As três versões do neo-institucionalismo*, sintetizaram o que seriam as “três vertentes” do neoinstitucionalismo e quais seriam seus diferentes focos de análise. O que elas teriam em comum seria o quanto as instituições determinam os resultados sociais e políticos (HALL & TAYLOR, 2003, p. 194).

De forma resumida e simplificada, a vertente da Escolha Racional seria influenciada pelas teorias da economia, cuja ação do ator é movida por uma racionalidade instrumental, agindo de acordo com suas preferências a partir das regras institucionais apresentadas (HALL e TAYLOR, 2003; TSEBELIS, 1998). Esse tipo de abordagem é utilizado para compreender, por exemplo, como o cidadão escolheria o seu voto.

A abordagem sociológica teria influência de uma sociologia das organizações, mas incorporando variáveis culturais para explicar por que as organizações e os atores envolvidos agiram de determinada maneira. Nesse sentido as práticas culturais seriam importantes indicadores do formato institucional e da ação do agente. (HALL e TAYLOR, 1998).

A terceira vertente seria a do Institucionalismo Histórico, na qual se ancora nossa discussão. Os autores dessa vertente buscam compreender como as instituições se desenvolvem no tempo, resultantes de decisões tomadas, e valorizam a trajetória e o

⁷ PRITTWITZ, Volker von. **Politikanalyse**. Opladen: Leske + Budrich. 1994

padrão institucional construído historicamente.

Kathleen Thelen (1999), em seu texto *Historical Institutionalism in Comparative*, realiza um debate sobre o “Institucionalismo Histórico”, por meio de um estudo comparativo, inicialmente apresentando as principais características, distinções e similaridades entre essa corrente, que foca no histórico institucional, e a da “Escolha Racional”, que foca na ação dos atores. Essa relação entre atores e instituições é, inclusive, um dos grandes debates – se não o grande debate – entre os institucionalistas. E o posicionamento pelo viés de uma ou outra corrente indica os caminhos teórico-metodológicos adotados.

Thelen apresenta algumas características conceituais do “Institucionalismo Histórico”, problematizando-as e apresentando alguns desafios para a utilização dessa corrente na análise de fenômenos políticos. Um dos apontamentos da autora são os limites entre essas duas perspectivas do neoinstitucionalismo, que para ela são muitas vezes tênues. Como a autora mesmo aborda, teóricos da “Escolha Racional”, que parte do pressuposto da racionalidade dos atores na relação meios e fins, têm trabalhado com elementos contextuais, aproximando-se da análise histórica das instituições, chamadas de “narrativas analíticas”, que incluem elementos dedutivos e indutivos. (THELEN, 1999, p. 370).

Um segundo exemplo de superação dos limites existentes entre essas correntes seria o “impacto da escolha racional em trabalhos de muitos institucionalistas históricos” (THELEN, 1999, p. 370). Em alguns estudos pode-se encontrar articulação entre questões macro-históricas (*macro-historical*) com a lógica micro (*micro-foundational logic*). Na prática, esses teóricos consideram que as ações coletivas nos contextos institucionais são uma variável importante para compreender os resultados políticos (*political outcomes*). (Idem, p. 370).

Thelen questiona: “Poderíamos concluir a partir do que foi citado que tem havido uma mistura dessas diferentes abordagens”? (1999, p. 379), e afirma que não. Para a autora, as diferenças existem, e não devemos simplesmente realizar uma síntese. Em vez disso devemos buscar criativas combinações que reconheçam as capacidades de cada estratégia.

A autora traz duas questões que para Orren e Skowronek estariam no centro das

análises do “Institucionalismo Histórico”: a primeira seria sobre os “fragmentos” de diferentes configurações históricas, que não necessariamente “encaixariam” dentro de uma totalidade coerente, isolada (1999, p. 382). A segunda trata sobre a mudança institucional que seria possibilitada pela “interação e pelos encontros entre processos em diferentes domínios institucionais”. (Idem, p. 383). “Vemos a mudança social não como uma transição de uma ordem para outra, mas como transformação – rearranjos, reconfigurações e novas combinações que produzem “ziguezague” nas múltiplas lógicas sociais” de acordo com Orren e Skowronek. (1994 citado por THELEN, 1999, p. 383).

Thelen argumenta: “Esse exemplo aponta a importância de examinar a política como um processo dinâmico que frequentemente produz consequências não intencionais dos diferentes processos de interação”, e conclui que as instituições devem ser entendidas não de forma isolada, mas nas suas relações em um determinado contexto. (1999, pp. 383-384).

Um dos conceitos tratados no trabalho de Thelen é o *path dependency*, que numa tradução literal seria “dependência do caminho”. Para a autora, o primeiro “modelo” de *path dependency* surgiu a partir da busca por compreensão das trajetórias tecnológicas em trabalhos de economistas, que partiam do argumento de que certas tecnologias podem ter vantagens em relação a outras e prevalecer. (THELEN, 1999, pp. 384-385). O que os cientistas políticos aproveitaram dessa concepção é que tanto os processos tecnológicos quanto os políticos possuem elementos de mudança, mas uma vez que um caminho é tomado, ele pode tornar-se fechado, assim como os atores podem adaptar suas estratégias para se ajustarem ao padrão predominante. O que a autora argumenta é que esse “modelo” pode ser muito determinístico e que os processos políticos possuem outra dinâmica. Por exemplo, no viés tecnológico os “perdedores” desapareceriam, coisa que não acontece na política. (Idem, p. 385).

Já a concepção de *path dependency* originária do “Institucionalismo Sociológico” parte da ideia de que as instituições são construções sociais que compartilham significados culturais. A ênfase dessa concepção é o processo cognitivo para os padrões existentes, construídos numa trajetória. Esse aspecto das instituições serviria com constrangimento aos atores políticos mesmo quando tentam redefini-las. (THELEN, 1999). Essas duas perspectivas que tratam do conceito de *path dependency*, para Thelen, seriam importantes para compreender a continuidade das instituições, mas apresentam

limitações para pensar nas mudanças institucionais.

Pierson (2000) é outro importante autor no debate sobre o conceito de *path dependency*. Para ele, inclusive, esse conceito muitas vezes não é utilizado de forma clara. Ele aborda duas perspectivas de compreensão do conceito: uma mais ampla que abordaria a influência de processos históricos, no sentido de que um acontecimento passado influencia futuros acontecimentos numa “sequencia temporal”. (PIERSON, 2000, p.252). É dessa linha a conhecida afirmação que “a história importa”. (Idem, p. 252). O problema para Pierson é que muitos estudiosos não deixam claros os enfoques e as categorias de análise ao estudar os processos históricos, muitas vezes baseando-se em uma ideia muito aberta. Nesse sentido, Pierson cita Sartori ao considerar que nesses casos há um problema de “alargamento do conceito”. (Idem, p. 252).

Pierson (2000), em seu trabalho, parte de uma concepção mais “estreita” de *path dependency* com base na proposta de Margaret Levi⁸, de que a trajetória institucional produz padrões que são reforçados, mesmo com aparentes mudanças, como explica Levi:

Path dependency tem de significar, se é que é para significar algo, que uma vez que uma região ou um país iniciou uma estrada, os custos de reversão serão altos. Existirão outras possibilidades de escolha, mas as trincheiras de certos arranjos institucionais obstruem uma fácil reversão da escolha inicial. (LEVI 1997 citada por PIERSON, 2000, p. 252, tradução nossa).

Para Pierson, essa ideia de continuidade ocorreria pelo que ele define como *increasing returns*, os “retornos crescentes” ou “retornos contínuos”. Esses retornos reforçariam o padrão existente nos processos políticos-institucionais, e esse acúmulo poderia ter um efeito virtuoso ou vicioso. (PIERSON, 2000, p. 253).

Thelen (1999) também traz, em seu trabalho, contribuições para pensar na evolução e nas mudanças institucionais. São elas as ideias de “conjunturas críticas” (*critical junctures*) e “efeitos de retorno” (*feedback effects*). Como ela coloca, os institucionalistas históricos rejeitariam a visão funcionalista das instituições; para eles, estas seriam frutos de um duradouro legado oriundo de “batalhas” políticas. (1999, p. 388).

⁸ LEVI, Margaret. **A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical Analysis**. In: Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure, ed. Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 19-41. 1997

A autora apresenta alguns estudos que tratam das “conjunturas críticas” nos processos políticos e como as interações possíveis e seus efeitos podem gerar “oportunidades de mudanças”. A questão que ela pontua é que, por mais que esses estudos tenham tratado dos contextos, das interações e seus resultados políticos, não foram suficientes para demonstrar como esses “resultados de conjunturas críticas são traduzidos em legados”. (THELEN, 1999, p.390). Thelen faz algumas considerações sobre os estudos, pois ela considera crucial entender as diferenças de duração dos vários legados, e que alguns eventos podem “minar” legados.

São dois os mecanismos de *feedback*: um funcional, no qual os “atores adaptam suas estratégias reforçando a lógica do sistema” (THELEN, 1999, p. 392); o segundo mecanismo teria a ver com o efeito distribucional das instituições, no qual as instituições não são “neutras” com padrões particulares de distribuição de poder, favorecendo um grupo em detrimento de outro. (Idem, p.394). Um trabalho que Thelen cita sobre o segundo mecanismo é o de Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*, no qual a autora conclui que os arranjos institucionais “afetam a capacidade de vários grupos em alcançar autoconsciência, organização e alianças” (citada por THELEN, 1999, p.394).

Para Thelen (2000), tanto o mecanismo de “conjunturas críticas” quanto de “efeitos de retornos” são mais voltados para mostrar como padrões são reproduzidos, mas não tratam de como eles podem ser mudados. Pierson (2000) considera que as políticas, como resultado das ações dos governos, são mais fáceis de serem mudadas do que normas institucionalizadas. Mesmo assim elas constrangeriam as ações dos atores, uma vez que são sustentadas por leis e pelo “poder do Estado”. (p. 259). Thelen (2000) apresenta a alternativa proposta por Orren e Skowronek, que para ela é mais dinâmica, pois foca nas interseções dos diferentes processos e lógicas institucionais. Ela questiona em que medida essas interações e colisões particulares produziram “aberturas” para mudanças, e sugere que para compreender as possibilidades de mudança que uma configuração institucional apresenta depende dos mecanismos de reprodução que a sustenta.

4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema sociedade civil, embora de distintas formas, sempre esteve presente no debate e na agenda de pensadores e pesquisadores das ciências sociais para compreender os processos políticos e sociais. Para Horochovski (2007) vários autores da modernidade se debruçaram sobre a ideia de sociedade civil, gerando diferentes formas de compreender e explicar o fenômeno, como Rousseau, Gramsci, Hobbes, Tocqueville, entre outros de significativa importância. Já na contemporaneidade, o debate é atualizado, passando a ter novas interpretações para entender as transformações políticas, em específico os processos de transições democráticas que alguns países passaram a partir da década de 80. Ou seja: “O conceito de sociedade civil tem, portanto, diversas definições e varia conforme a época histórica”. (HOROCHOVSKI, 2007, p. 88).

Cohen e Arato (1994) são dois atores importantes na retomada do debate sobre sociedade civil na teoria política. Seu famoso livro *Civil Society and Political Theory* (1994) faz uma crítica às teorias pluralistas e neomarxistas e suas limitações sobre a compreensão da sociedade civil nas sociedades modernas. Para os autores:

O atual discurso de “sociedade civil”, por outro lado, concentra-se precisamente sobre um novo, geralmente não de base classista de formas de ação coletiva, orientada e ligada às instituições jurídicas, associativa e pública da sociedade. Estes são diferenciados não só do Estado, mas também da economia de mercado capitalista. (COHEN e ARATO, 1994, p. 2, tradução nossa).

Os atores abordam em sua obra três grandes debates teóricos ocorridos entre os anos 1970 e 90: os elitistas *versus* os modelos de democracia participativa; os liberais e os comunitaristas; por fim os defensores do mercado livre *versus* os que apostavam no estado de bem-estar social. A proposta de retomada do conceito de sociedade civil sob outras perspectivas se dá a partir dos novos acontecimentos políticos que tornaram os debates teóricos mencionados limitados para compreender e explicar fenômenos como as sociedades pós-socialistas no leste europeu e as retomadas das democracias pós-ditaduras na América Latina. (COHEN e ARATO, 1994). Para os autores, os novos formatos de organização da sociedade civil nesses novos contextos políticos e a resignificação da concepção de sociedade civil trouxeram algo realmente novo para os debates. Segundo eles, os grupos organizados da sociedade civil seriam distintos do

Estado e do mercado, mas influenciariam estes dois setores.

4.1 SOCIEDADE CIVIL E SUAS POSSIBILIDADES DE INTERAÇÃO COM O ESTADO

O estudo da sociedade civil no Brasil, sob diferentes perspectivas, cresceu significativamente a partir do término da ditadura militar (1964-1985). O marco institucional mais significativo é a Constituição de 1988, que ampliou, a partir de mecanismos legais, a participação de atores da sociedade civil nos processos políticos. Atualmente podemos deparar-nos com a inclusão dessa variável societal em diferentes estudos que procuram compreender os fenômenos políticos com distintas abordagens, como os que tratam da teoria deliberativa, dos movimentos sociais, das teorias sobre associativismo, para citar as mais comuns nos debates nas ciências sociais.

Para Horochovski (2007) esse tipo de relação estabelecida entre sociedade civil e Estado no Brasil teve como uma de suas origens a existência de um “duplo movimento” que a sociedade brasileira viveu principalmente no período de transição para o regime democrático, pós-ditadura militar: a abertura de novos canais institucionais de participação, garantidos pela Constituição de 1988, e uma modificação nos formatos dos movimentos sociais, diferentes dos sindicatos e dos movimentos de lutas de classe, atuando em novas demandas e com novas agendas políticas. Nesse contexto, um novo debate vem ganhando espaço no país: o da análise da relação entre sociedade civil e Estado na implementação de políticas públicas.

Pensando nisso, pesquisadores que tratam do tema sociedade civil, associativismo, ou conceitos análogos, como é o caso das organizações não governamentais (ONGs), começaram a se dedicar a estudar as possibilidades de relações e parcerias entre sociedade civil e Estado. Aqui, apresentaremos um breve relato sobre estudos de três autores: o de Nogueira (2003), que parte do conceito de sociedade civil de Gramsci na construção de uma tipologia; o recente trabalho de Lüchmann (2011), que trata de algumas especificidades do campo associativo e que possibilita leituras possíveis para compreender e analisar o perfil e o papel dos atores da sociedade civil; e o de Teixeira (2000, 2002), que se utiliza do conceito de organizações não governamentais para pensar suas diferentes relações com o Estado, a partir de uma pesquisa empírica. A proposta é com essas leituras e reflexões pensar em possibilidades de categorias de

análise na relação entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas públicas.

4.1.1 Relações entre Estado e sociedade civil a partir do conceito de Gramsci

Em seu artigo *Sociedade Civil entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial*, Nogueira (2003) parte de uma crítica em relação às controvérsias e a falta de precisão do conceito sociedade civil, que segundo ele teria como uma das origens dessas divergências a disseminação do próprio conceito que é utilizado tanto pela “esquerda histórica” quanto pelo “centro liberal” e “direita fascista”, que, apesar de se referirem a questões distintas, utilizam-se da mesma expressão (p.186). A partir disso, o autor constrói uma linha de trabalho que possibilita analisar esses diferentes conceitos de sociedade civil que são “estruturados a partir de distintos programas de ação e influências teóricas”. (NOGUEIRA, 2003, p.186).

Para tanto, Nogueira utiliza como ponto de partida em sua estratégia de análise o conceito gramsciano de sociedade civil, no que diz respeito a sua especificidade de não se apresentar em oposição ao Estado, e pelo contrário: possuir uma função estatal como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado”. (GRAMSCI citado por NOGUEIRA, 2003, p. 187). Ele se baseia nesse conceito para realizar suas análises e para desenhar uma tipologia da sociedade civil com base em fenômenos contemporâneos.

Realizando uma breve apresentação histórica do conceito de sociedade civil por diferentes autores como Bobbio, Touraine, Taylor, Habermas, entre outros, Nogueira aponta quatro motivos que teriam promovido essa difusão do conceito. (NOGUEIRA, 2003). Uma delas seria a complexidade das sociedades capitalistas contemporâneas que provocam em seu interior divisões, tornando-as “mais diversificadas e individualizadas” (Idem, p. 187). Um segundo motivo seria o fato de que o conceito sociedade civil seria difundido por um mundo “mais interligado e integrado economicamente, submetido tanto a redes de comunicação e informação como a dinâmicas estruturais que relativizam o poder dos Estados nacionais”. (Idem, p. 187). Em terceiro lugar Nogueira aponta a crise da democracia representativa, com forte protagonismo de movimentos e organizações, marcada também pelo processo de despolitização e intensa atuação dos meios de comunicação no que seria uma política “espetacular”. (Idem, p. 188). Para finalizar, o

autor trata dos chamados “novos movimentos sociais” que trouxeram a ideia de uma “terceira esfera”, distinta do mercado e do Estado: “A expressão sociedade civil ficou, assim, colada a essa “terceira esfera”, e para ela foi transferida toda a potência da ação democrática (...)”. (Idem, p. 188).

Voltando-se então para a concepção gramsciana de sociedade civil considerada como um espaço político-estatal de luta no interior da sociedade para uma “invenção de novos Estados” (NOGUEIRA, 2003, p. 191), o autor apresenta duas vertentes para pensar a sociedade civil a partir de fenômenos atuais, “tendo como eixo um esforço comum para pensar o Estado, a sociedade e a economia como âmbitos autônomos ainda que relacionados”. (Idem, p. 192).

São dois os tipos construídos pelo autor. O primeiro seria uma sociedade civil liberista, composta de organizações com finalidades públicas, mas que não fazem parte do estado, numa ideia de um “setor público não estatal”. (NOGUEIRA, 2003, p. 192). Aqui não existiria interesse em ocupar o poder do Estado, mas em atuar em demandas sociais com o foco na eficiência e na gestão. Como Nogueira aponta, essa ideia seria a base do chamado “Terceiro Setor”. (Idem, p.193). As características do tipo-ideal proposto por Nogueira para essa sociedade civil liberista seriam: a “refragmentação, fechamento corporativo dos interesses, e despolitização”. (Idem, p.193).

O segundo seria a sociedade civil social (NOGUEIRA, 2003). Nessa definição não existiria processo de despolitização, pelo contrário, a luta política estaria presente, porém excluindo em alguns momentos a luta institucional. (Idem, p.193). Estariam presentes nessa definição os chamados “novos movimentos sociais” que buscam por espaço para agendar novos temas de grupos historicamente excluídos, e que teriam esse caráter “conflitivo” com o Estado, na luta por uma “reforma social”. (Idem, p. 194). Como Nogueira mesmo afirma, “há política nela, mas trata-se de uma política convertida em ética” (idem, p.194), como se os membros desses grupos fossem “eticamente superiores” (idem, p.194) e como se os mesmos pudessem influenciar diretamente uma atuação mais responsável do Estado (idem, p.195).

Para Nogueira (2003, p.195) um dos aspectos dessas duas classificações é que ambas seriam voltadas para sua própria valorização, como um espaço autônomo, dando a impressão de que no interior delas não ocorreriam “disputas ou contradições”. Outra questão que o autor argumenta é que ao desvincular a sociedade civil do Estado as

teorias que tratam desse tema não percebem que não é um “Estado invasivo” que põe em risco a sociedade civil, e sim a não atuação do Estado no que diz respeito à regulamentação da ordem social para que “interesses particulares egoísticos” não sobreponham valores de igualdade, justiça entre outros. (Idem, p.196).

Em suas considerações Nogueira comenta: “Todas essas concepções de sociedade civil cabem na realidade contemporânea. Na verdade, elas espelham essa realidade e tentam ao mesmo tempo direcioná-la: trazem consigo projetos políticos e sociais correspondentes”. (2003, p. 196). Inclusive muitos movimentos e organizações “transitam” entre essas duas concepções, as quais na prática se confundem e se interpenetram. (Idem, p. 196).

Uma das questões que para o autor se coloca a partir dessa fragmentação e da falta de um projeto comum da sociedade civil é a da hegemonia, no sentido de saber “com que valores, projetos e ideais caminharemos ao longo do século XXI”. (NOGUEIRA, 2003, p. 196). O autor levanta a necessidade de que sejam pensadas novas alternativas teórico-metodológicas que tratem da relação entre sociedade civil e Estado, bem como da ausência, em ambas as correntes teóricas que o autor cita, das lutas nos espaços políticos institucionais, principalmente em uma sociedade capitalista com fortes processos de despolitização. Nesse sentido ele se questiona: “Como então sair desse verdadeiro impasse teórico e político?”. (Idem, p. 198). Sua “aposta” seria voltar-se à concepção gramsciana de sociedade civil político-estatal, e incluir na análise o próprio processo de luta pelo poder estatal, pois “se pensarmos dialeticamente, não teremos como virar as costas para o Estado, ficar longe do parlamento ou fugir da política”. (Idem, p. 198).

4.1.2 Pensando o campo do associativismo

No campo teórico que trata do associativismo como um formato de ação coletiva, Lüchmann (2011), em seu recente trabalho *Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos*, analisa algumas correntes teóricas na perspectiva de compreender como a associação de grupos contribui para os processos democráticos. Por mais que a presente pesquisa se utilize do conceito de sociedade civil, compartilhamos com Horochovski (2007) que as associações são a forma “mais permanente e duradoura pela qual se engendram estratégias de ações coletivas da e na

sociedade civil” (p.81). Por isso, o estudo de Lüchmann, no que diz respeito às características das associações, serve-nos para compreender o perfil desse ator e suas influências na implementação de políticas públicas.

Lüchmann (2011) parte da concepção do associativismo como um fenômeno plural e os desafios para a construção de um marco analítico que dê conta dessa diversidade. A autora aborda que a relação entre associativismo e democracia estaria além da garantia legal da livre associação e ressalta a importância de estudar outras práticas associativas como grupos de idosos e clubes sociais.

Seu trabalho apresenta três perspectivas teóricas do associativismo: a primeira enfatiza a importância do associativismo para a democracia, tratando dos aspectos culturalistas apresentados em obras de autores como Tocqueville, Putnam, Almond e Verba. Na segunda, a autora aborda as teorias dos movimentos sociais, a dimensão conflitiva e suas diferenças e relações com o associativismo. Na terceira, trata de como a “reconstrução do conceito de sociedade civil, preenchido prioritariamente pelas organizações civis e movimentos sociais, constitui-se como esfera central na tematização pública de novas questões e problemas (...)” (Lüchmann, 2011, p. 10), tendo como expoentes teóricos Cohen, Arato e Habermas.

O que chama a atenção em seu texto é a leitura que faz do trabalho de Mark Warren⁹ para analisar as características das associações, em vista da dificuldade na construção de uma definição que dê conta das diferentes práticas associativas, e das fragilidades apresentadas pelas três perspectivas analíticas que a autora aborda. Warren, como citado por Lüchmann, evita o termo sociedade civil por entender que esse “conceito setorial”, como ele define, não procura olhar para outros tipos de relações do universo associativo (p.15). Segundo Lüchmann, apesar de Warren reconhecer a “riqueza histórica desde conceito, seu uso tende, de acordo com o autor, a reduções e simplificações”. (2001 citado por LÜCHMANN, 2011, p.15). Isso porque partiria do “pressuposto da exclusão e não da relação”. (Idem, p.15).

Mesmo não utilizando o conceito de sociedade civil, as propostas de Warren no que dizem respeito aos tipos de efeitos democráticos gerados pelas associações são pertinentes. Para ele seriam três esses “efeitos”: efeitos desenvolvimentistas, efeitos nas esferas públicas e efeitos político-institucionais. (LÜCHMANN, 2011, p.15). Nos três tipos

⁹ WARREN, M. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University. 2001

ele apresenta elementos característicos que podem ser pensados em pesquisas empíricas como variáveis para análise. No caso específico dos efeitos político-institucionais, esses elementos seriam: Representação, no caso as associações contribuiriam para o processo político representativo; Resistência, que seria “capacidade de persuasão, de provocação e de resistência em contexto de distribuição desigual de poder” (idem, p.18); Subsidiaridade, que seria a capacidade de atuar em conjunto ou complementando as ações do Estado (idem, p. 18); e Legitimação democrática, influência nos processos políticos por meio da deliberação (idem, p. 18).

4.1.3 Organizações Não Governamentais e as parcerias com o Estado

Outro trabalho que também procura construir uma tipologia para pensar a relação sociedade civil e Estado é o de Teixeira (2002) – *A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade*, elaborado com base em sua dissertação *Identities em Construção: As Organizações Não-Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização* (2000). A autora propõe uma análise sobre a heterogeneidade do campo das ONGs no Brasil, sem tentar elaborar de forma fechada o que seriam essas organizações. (TEIXEIRA, 2002). Apesar de a autora não utilizar o termo sociedade civil, e sim organizações não governamentais (ONGs), entendemos que a terminologia utilizada expressa na atualidade uma nova conceituação para o processo associativo. De imediato ela também já aponta para as controvérsias e diferentes interpretações do termo ONG e a disputa em torno do conceito.

Teixeira parte em sua estratégia de análise da definição criada pela Organização das Nações Unidas, em 1940, que define as organizações não governamentais (ONGs) como “entidades não oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social”. (TEIXEIRA, 2002, p. 106). Ela se apoia nas teorias que tratam das ONGs e cita o trabalho de Leilah Landin (1993), pioneira a estudar o tema no país, cuja pesquisa aborda como outras organizações, ligadas a movimentos populares, passaram também a se autodenominar ONGs. (Idem, p.13). Nesse caminho, Teixeira passa a apresentar diferentes organizações com distintas origens, como as fundações e institutos empresariais criados por empresas para atuar na área social, que passam também a se autodenominar ONGs e fazer parte do chamado “Terceiro Setor”.

(Idem, p.13). Outro perfil de organização citada são as entidades filantrópicas “que também adotam a expressão não governamental para definir o seu trabalho (...)”. (Idem, p.13).

A diversidade de significados, sua conceituação e as distintas origens das organizações que utilizam essa nomenclatura tornam-se, como relata a autora, desafios para tentar pesquisar as possibilidades de “experiências associativas”. (Idem, p.16). Nesse caminho, sua pesquisa busca “compreender a conjuntura que permite novas entidades surgirem e na qual as antigas se reconfiguram”. (Idem, p.16).

A pesquisa aborda o período do processo de democratização pelo qual o Brasil passava e o cenário internacional da época, que fez emergirem diversas ONGs. (TEIXEIRA, 2000, p.16). Partindo dessa contextualização, a autora mostra como o arranjo democrático e as instituições foram marcadas pelo “retraimento do papel do Estado” (Idem, p.16) influenciando em contraposição o surgimento dessas organizações. Voltando-se propriamente para os dados levantados na sua pesquisa de campo, realizada com ONGs filiadas à Associação de Organizações Não Governamentais (ABONG), Teixeira, ao analisar as relações existentes entre essas organizações e o Estado, percebeu diferentes possibilidades de “encontros”, como ela mesma define.

Teixeira analisou, então, em profundidade, seis organizações cujos projetos tinham alguma relação com órgãos estatais, seja por meio da participação em conselhos seja pelo recebimento de recursos públicos. A partir disso foram identificados e tipificados três tipos de “encontros” possíveis, que ela mesma definiu como “três formas importantes de contato entre as partes, que revelam muito das possibilidades e dificuldades das organizações sociais influenciarem, pressionarem e/ou se comprometerem com o governo”. (TEIXEIRA, 2000, p.122). Vale ressaltar, como Teixeira mesmo comenta, que esses três tipos não reduzem as possibilidades de “encontros” (Idem, p.122), mas são uma forma de organizar analiticamente alguns perfis dessa relação.

O primeiro “encontro” identificado por Teixeira foi denominado “Encontro Pressão”, cuja relação seria estabelecida pela pressão que as organizações exerceriam sobre o Estado. Nesse “encontro” não existiriam “laços mais formais com governos” (TEIXEIRA, 2000, p.122), o que permitiria certa autonomia dessas organizações e uma possibilidade de realizar críticas e confrontar o governo. As características fundamentais desse tipo seriam: não existência de vínculo formal entre Estado e sociedade civil; autonomia dessas

organizações para criticar ou influenciar o governo; projeto político direcionado pelo governo.

O segundo encontro, chamado de “Encontro de Prestação de Serviços”, apresenta uma relação parecida como a de uma “microempresa” na realização de um projeto, ou consultoria, para a execução de políticas públicas. (TEIXEIRA, 2000, p. 123). Aqui a relação estabelecida é burocratizada por meio de relações contratuais com o Estado, e há uma exigência pela eficiência na realização da atividade (Idem, p. 123). As principais características apresentadas pela autora nesse tipo de relação seriam: relações formalizadas, pouco espaço para crítica, financiamento de projetos por parte dos governos, relações “mercantilizadas” e competitividade entre as organizações.

Para algumas das organizações entrevistadas, estabelecer vínculo com o Estado seria se tornarem “um braço do Estado”. (TEIXEIRA, 2000, p. 111). Também ter o Estado realmente como parceiro não seria viável, visto que uma parceria pressupõe relação entre iguais, algo que não seria possível numa relação entre uma ONG e o Estado. Nas entrevistas, foram identificadas algumas iniciativas com uma relação mais propositiva, como a de articular a atuação com políticas públicas.

O último tipo proposto seria o “Encontro Participativo”, do qual as organizações participariam de forma mais efetiva na discussão e construção das políticas públicas. A diferença entre esta relação e a de “prestação de serviços” é que aqui, apesar de existir “vínculos formais”, existiria também um “maior compromisso do órgão governamental” e uma relação mais aproximada com essas organizações. (TEIXEIRA, 2000, p. 124). Aqui neste “encontro” existiria a possibilidade de coautoria de políticas públicas entre o poder público e as ONGs. Nesse sentido, haveria um diálogo entre as partes para a elaboração de diretrizes e ações a ser implementadas. Nos dois casos analisados identificados nesse tipo de encontro, uma das organizações não recebia recurso do programa elaborado em conjunto, e a outra recebia.

Uma das características dessas duas organizações é que a iniciativa da política pública executada partiu delas. Nesse caso, houve uma adesão do Estado às propostas e um compromisso de ambas as partes em relação à ação.

As principais características desse encontro, para Teixeira, seriam: contrato formalizado, espaços para diálogo, críticas de ambas as partes, e divisão de responsabilidades.

Na construção desses “encontros”, Teixeira identificou alguns fatores fundamentais que influenciariam as relações estabelecidas entre ONGs e Estado, as quais seriam: o projeto político, o poder efetivo e as pessoas. Uma das questões interessantes apresentadas na pesquisa, e que apontam para a importância da análise das instituições políticas para compreender a relação sociedade civil e Estado, é que o projeto político tratado pela autora fala de como o governo organiza suas políticas de forma a ampliar ou restringir a participação. Ou seja, de que forma o Estado está disposto a “dividir o poder com o conjunto da sociedade”. (TEIXEIRA, 2000, p. 125).

Outro ponto, e que trata da dinâmica interna dos órgãos públicos, diz respeito às pessoas, em específico aquelas que atuam na burocracia e que, como a autora relata, são comprometidas com a política pública em questão e com as organizações não governamentais: “Mesmo um governo que desenvolva políticas geradoras de mais desempregos e conseqüentemente de maior pobreza e desigualdade pode ter quadros comprometidos com a promoção da igualdade”. (TEIXEIRA, 2000, p. 128). Seria por meio dessas pessoas comprometidas internamente que as “brechas” para a construção de uma relação entre Estado e sociedade civil seriam abertas.

Pensando nessas duas categorias apresentadas pela autora como fatores influenciadores poderíamos imaginar o projeto político como o desenho institucional, sendo esse a variável institucional para explicar o processo e que esse influencia a participação dos atores.

Do ponto de vista dos atores da sociedade civil, podemos considerar, a partir dos presentes trabalhos, que tanto Nogueira (2003) quanto Teixeira (2000) definem relações de confronto e de “prestação de serviços” entre sociedade civil e Estado. Porém na presente pesquisa tomaremos como base o estudo empírico dos atores da sociedade civil o “Encontro Participativo”, proposto por Teixeira (2000). A finalidade é justamente perceber e confrontar com os achados empíricos como se dá a participação desses atores na construção da agenda e da política pública a partir dos condicionantes institucionais historicamente constituídos.

Podemos resumir as principais características das tipologias apresentadas nos trabalhos de Nogueira (2003) e Teixeira (2000) da seguinte forma:

TABELA 1 – COMPARATIVO ENTRE AS TIPOLOGIAS DA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

| Sociedade Civil Social/Pressão | Sociedade Civil Liberista/Prestação de Serviços | Participativo |
|---|--|------------------------|
| Sem vínculos formais com o Estado | Com vínculos formais | Com vínculos formais |
| Politizados | Despolitização | Politizados |
| Proposta da Política parte das organizações | Proposta da Política parte do governo | Proposta dialogada |
| Propõe Ações | Executa Ações | Propõe e executa ações |

FONTE: Elaboração própria com base nos trabalhos de TEIXEIRA (2000), NOGUEIRA (2003) e LÜCHMANN (2011)

Tomaremos também o trabalho de Lüchmann (2011) no que diz respeito às associações e suas possibilidades de influenciar a política institucional, como apontado por Warren, sobre os efeitos políticos institucionais.

4.2 O DESENHO INSTITUCIONAL COMO UMA VARIÁVEL EXPLICATIVA DA DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO

Segundo Avritzer (2008), no Brasil passamos por uma mudança significativa após a Constituição de 1988, tornando-nos um dos países com alto número de espaços participativos. Um dos dilemas apresentados por Avritzer é que a literatura sobre instituições pouco incluiu no debate a participação como variável, “operando com uma oposição entre participação e institucionalização (...)”. (Idem, p. 45). Nesse sentido, o autor traz o conceito de Instituições Participativas, entendendo-as como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. (Idem, p. 45).

O número de pesquisas das políticas públicas participativas é significativo no campo das ciências sociais, em especial sobre as experiências dos Conselhos de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos. Boa parte dessas pesquisas se ancora nas teorias deliberativas para analisar em que medida se dá o processo de deliberação das políticas tratadas e como isso contribui para a consolidação da democracia no Brasil. Alguns autores como Avritzer (2008), Lüchmann (2002, 2011),

Cortes e Gugliano (2012), só para citar alguns que esta pesquisa toma como referência, têm apontado para a importância do desenho institucional do modelo participativo como uma variável significativa para compreender a dinâmica da participação.

Cortes e Gugliano (2012), em recente trabalho, trazem a questão do formato das estruturas participativas da gestão das políticas públicas no contexto da discussão sobre a democracia. Isso porque, para os autores, o desenho institucional de determinadas políticas participativas, entre outras variáveis, pode limitar o perfil dos participantes com interesses específicos ou possibilitar a ampliação do debate visando ao interesse público. A partir do estudo de Conselhos de Políticas Públicas e da experiência do Orçamento Participativo, a análise proposta pelos autores contribui com o debate de duas correntes teóricas que tratam desse tema: a deliberacionista e a neocorporativista.

Apesar de a presente pesquisa não ter como objetivo principal a questão do modelo de gestão participativa, inserido no debate sobre democracia, entendemos que ao analisar o processo institucional, tendo como foco o desenho de uma política pública, situamo-nos no debate institucionalista de que as mesmas são importantes para um sistema democrático estável, como aponta Arretche (2007).

O trabalho de Gugliano e Cortes (2012) contribui para a presente pesquisa no sentido dos limites e possibilidades gerados pelo desenho institucional de políticas que pressupõem a participação, visto que cada experiência possui características próprias. Alguns elementos apresentados pelos autores para compreender o desenho institucional são: i) origem da iniciativa; ii) grau de institucionalidade; iii) perfil dos participantes.

As conclusões às quais os autores chegam comparando os dois modelos de experiência, dos Conselhos de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo, são de que os conselhos estão mais institucionalizados por estarem garantidos por leis, o que independe a mudança da gestão do Executivo. Já os Orçamentos Participativos, por serem de iniciativa do Executivo, possuem baixa institucionalidade, tornando-os mais vulneráveis e dependentes da decisão do gestor.

Por outro lado, os conselhos tendem a ter uma série de exigências no perfil dos participantes e no conteúdo do debate, limitando-se aos interesses daquele grupo, num caráter neocorporativista segundo os autores, ao contrário do Orçamento Participativo que estaria mais próximo de uma ideia de esfera pública. De qualquer forma, o que esse trabalho nos indica é que o desenho institucional condiciona o tipo de participação.

Já Lüchmann (2009) traz em seu trabalho *O desenho institucional dos Conselhos Gestores* o debate institucionalista atrelado ao debate das teorias sobre democracia. A autora preconiza a necessidade de um olhar mais cauteloso acerca das experiências participativas, uma vez que as mesmas por si só não garantem o aprofundamento da democracia. Nesse sentido considera que o formato institucional, com normas, regras, atores e espaços, é importante para o sucesso da experiência e que a efetivação nesses espaços dos princípios democráticos depende

“de um conjunto de procedimentos institucionalizados que possibilitem, de forma mais fiel possível, a participação e/ou representação dos diferentes segmentos sociais que, através de processos de discussão e negociação coletivas e públicas, decidam os interesses e prioridades que serão objeto de intervenção governamental”.(Lüchmann, 2009, p. 3).

No debate institucionalista, Lüchmann traz considerações acerca do importante papel das instituições, no sentido que elas organizam a vida social, mas que para isso regularizam, moderam e impactam nos comportamentos dos atores. Essas condutas dos atores em parte são condicionadas pelas instituições devido a escolhas passadas (SCOTT 1995, citado por LÜCHMANN, 2009), que ao mesmo tempo em que constroem incentivam a participação.

Lüchmann cita Kiser e Ostrom na conceituação de desenho institucional, que seria para os autores um conjunto de regras, sendo que estas “regras são utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas”. (KISER e OSTRON citados por LEVI, 1991, p. 80).

Outro trabalho é o de Marques (2003), que considera que as políticas públicas são resultado de diversas interações entre atores, influenciados pelo ambiente institucional, construído historicamente. Para o autor, “as dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes” (p. 47). Além disso, os legados e as “estruturas” de cada política influenciariam na distribuição de poder entre os atores, “tornando alguns deles mais capazes de fazer valer seus interesses do que outros, além de conduzir alguns atores potenciais em direção à irrelevância”. (Idem, p. 47).

Marques, em seu estudo, dedica-se em específico às redes e relações entre três

atores, como ele define: “Os membros da classe política, os capitais envolvidos com a produção concreta de obras e serviços contratados pelo Estado, e os membros das burocracias do Estado envolvidos direta e indiretamente com a política”. (Idem, p. 48).

No caso da presente pesquisa, não pretendemos fazer uma análise de redes, e sim perceber como se dá a participação dos atores a partir dos constrangimentos institucionais, e que estes têm origem na trajetória institucional. Como o principal ator é oriundo de organizações da sociedade civil, entendemos como importante nos fundamentarmos em trabalhos que tratem especificamente da sociedade civil para compreender essa dinâmica.

5 A GESTÃO PARTICIPATIVA DO PROGRAMA CULTURA VIVA: POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS

No presente capítulo apresentaremos a análise feita sobre nosso objeto de estudo a partir dos debates teóricos apresentados e da metodologia de pesquisa escolhida como estratégia.

Partimos inicialmente do argumento de Rubim (2007a/2007b/2011) sobre a instabilidade do MinC no seu processo de institucionalização e como a principal política adotada até 2002 era a das “leis de incentivo” e da valorização das “belas-artes”. Com a eleição do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva em 2002, e sua posse em 2003, houve uma mudança na agenda da pasta cultural, esta prevista no próprio plano de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), como mostram os trabalhos de Lacerda (2010) e Rocha (2011). Com essa mudança, surge, também em um cenário instável, o Cultura Viva como uma alternativa para implementação de uma política cultural com os novos pressupostos do MinC, que passou a considerar a cultura sob sua dimensão simbólica, econômica e cidadã. (BRASIL, 2008).

O que apresentamos em seguida é que o desenho institucional do Cultura Viva passa a incluir novos atores da sociedade civil num processo de gestão compartilhada. Nesse sentido uma das questões que colocamos é compreender como se deu esse processo da gestão participativa, e em que medida a inserção de novos atores possibilitou uma nova dinâmica nessa política cultural. Nesse sentido, buscamos compreender as possibilidades e os constrangimentos desse processo.

5.1 O PADRÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA: DE 1985 a 2002

Segundo Rubim (2011), os governos brasileiros nunca se preocuparam efetivamente com o campo da cultura, ora ausente do debate ou com censura, ao exemplo do período da ditadura militar. Para o autor, as três marcas das políticas culturais federais no Brasil são: ausência, autoritarismo e instabilidade.

Essa instabilidade, para o autor, é marca da trajetória histórica do Ministério da Cultura:

Muitas das instituições culturais criadas têm forte instabilidade institucional

derivada de um complexo conjunto de fatores: fragilidade; ausência de políticas mais permanentes; descontinuidades administrativas; desleixo; agressões de situações autoritárias etc. O governo Vargas cria instituições, mas destrói experiências políticas e culturais relevantes como a vivida por Mário de Andrade no Departamento de Cultura de São Paulo (1935-1938). A ditadura militar fecha em 1964 o ISEs Centro Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes e o Movimento de Cultura Popular, onde aparece Paulo Freire. O afã neoliberal de Collor desmonta, como um bárbaro, quase todas as instituições culturais do país. Isto apenas para citar alguns momentos dramáticos.

Rubim (2007a) argumenta também que, apesar de inúmeros estudos sobre as políticas culturais e sua trajetória no Brasil, ainda nos falta um trabalho mais rigoroso e sistemático nesse campo do conhecimento. O autor critica o posicionamento de Márcio de Souza¹⁰, que considera que o início das políticas de cultura no Brasil se deu na época do Segundo Império, pois que seja efetivamente uma política pública é preciso considerar o conjunto de ações sistemáticas por parte dos órgãos públicos, e não somente “a atuação mecenas de um imperador”. (pp.12-13).

Para Rubim (2007a) e Calabre (2009), o marco da institucionalização das políticas culturais no Brasil, em âmbito federal, dá-se na década de 1930. É no governo de Getúlio Vargas, com a criação Ministério da Educação e Saúde (MES), que começam as primeiras iniciativas culturais estatais. Isso porque ações de cunho cultural como radiodifusão e cinema, entre outras, eram fomentadas pelo MES, chefiado por Francisco Campos, que em 1934 foi substituído por Gustavo Capanema. Este contou em sua equipe com referências na área cultural, como Mário de Andrade, Heitor Villa-Lobos, Manuel Bandeira, só para citar alguns.

Calabre (2009) argumenta que nesse período do governo Vargas ocorria simultaneamente um processo de racionalização dos processos administrativos no governo federal que, segundo ela, tentava “romper com a tradição de uma república oligárquica” (p.17). Esse período inicial, por assim dizer, da construção de uma política pública cultural, era marcado por um conceito de cultura que incluiria ações em diversas áreas. Isso fica claro, segundo Calabre (2009), pelas atividades relacionadas ao Conselho Nacional de Cultura (CNC) como: “clássicas das artes, os meios de comunicação de massa, a produção intelectual, a educação cívica e física, inclusive as atividades de lazer, além da proposição de pesquisas e estudos para subsidiar a elaboração de políticas”. (CALABRE, 2009, p. 43).

¹⁰ SOUZA, Márcio. **Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2002.

Segundo Calabre (2009) mesmo com uma proposta de participação na gestão, com a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), em 1938, a composição do conselho era formada por sete membros definidos pelo presidente da República, sendo quatro diretores do ministério. Segundo a autora, a partir dos anos 1940, com período desenvolvimentista no Brasil, não houve um crescimento significativo em termos de políticas culturais federais, havendo apenas a continuidade daquilo criado anteriormente. Já nos anos 1960, segundo a autora, experimentamos um movimento com possibilidades de mudanças tanto na área política quanto cultural – esta com a politização da arte, renovação estética, com o nascimento da bossa nova e do Cinema Novo, dos Centros Populares de Cultura (CPCs), entre outras expressões artísticas que surgiram no final dos anos 1950. (CALABRE, 2009).

Para Calabre (2009, p.58), o presidente Jânio Quadros (1961), em seu mandato, parecia querer dar importância às políticas culturais, promulgando em 1961 um decreto para a criação do Conselho Nacional de Cultural (CNC) ligado diretamente à Presidência da República, porém sem mencionar o antigo conselho criado em 1938. Esse novo conselho era formado por comissões nacionais de diversas áreas, como literatura, teatro, dança, artes plásticas. O conselho criado pelo decreto de 1961 não durou muito, sendo reformulado em 1962, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, voltando a funcionar o antigo conselho (decreto de 1938) ligado diretamente ao Ministério da Educação e Cultura. (CALABRE, 2009, p.61).

Calabre (2009, p.63) ressalta que um dos problemas para a execução das políticas culturais era o baixo orçamento da pasta, que afetava diretamente as instituições culturais públicas e ao patrimônio cultural. Um dos argumentos, segundo a autora, é que a falta de orçamento era muito mais uma questão de vontade política do que de recursos de fato; exemplo é o período do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), cujas prioridades orçamentárias com o projeto desenvolvimentista passavam longe da cultura. (Idem, pp.63-64).

Interessante perceber, como aborda Calabre (2009), que no período da ditadura militar de 1964, se por um lado houve todo um movimento de censura com as manifestações culturais contra a ditadura, o governo militar, por outro lado, passou a fortalecer áreas culturais como o cinema e o patrimônio histórico. Nesse período foram criados, em 1966, o Instituto Nacional do Cinema (INC) e, em 1969, por meio de decreto-

lei, a Empresa Brasileira de Filmes S.A., a Embrafilme, uma sociedade de economia mista.(CALABRE, 2009). Rubim (2011, p.24) também coloca que nessa época cresceu a organização de artistas e as manifestações culturais que denunciavam a censura e a violência do período e lutavam pela redemocratização do país.

Esse contexto de manifestações culturais junto com a proposta de abertura do regime em um projeto de redemocratização do país, como trata Rubim (2011, pp.24-25), fez com que em 1985, no governo do presidente José Sarney, fosse então criado especificamente, e pela primeira vez, o Ministério da Cultura, idealizado por Tancredo Neves. Anteriormente a cultura sempre esteve atrelada ao Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e a partir de 1953 ao Ministério da Educação e Cultura.

A instituição efetiva do Ministério da Cultura se dá em 1985, porém como ressalta Calabre (2009), seu início já é marcado por instabilidades internas, visto as alterações de chefia da pasta. Tivemos no período de cinco anos cinco ministros: “José Aparecido, de março de 1985 a maio de 1985; Aluísio Pimenta, de maio de 1985 a junho de 1986; Celso Furtado, de junho de 1986 a julho de 1988; Hugo Napoleão do Rego Neto, de julho de 1988 a setembro de 1988; e José Aparecido, de setembro de 1988 a março de 1990”. (CALABRE, 2009, p. 105).

Final dos anos 1980, as leis de incentivo passam a fazer parte da estratégia adotada como política cultural, com o argumento da constante falta de orçamento da pasta. (CALABRE, 2009, p.101). A primeira lei em âmbito federal foi criada durante o governo de José Sarney, na gestão de Celso Furtado, chamada de Lei Sarney. O interesse para Sarney era “colocar a cultura dentro da sociedade industrial que estava sendo construída”. (Idem, p. 102). Essa primeira lei de incentivo surgiu como proposta quando Sarney ainda era senador pelo Maranhão, em 1972, sendo sancionada em 1986. (GRUMAN, sem data).

Em 1990, o presidente Fernando Collor transforma o Ministério da Cultura em uma secretaria, diretamente vinculada à Presidência, e fecha inúmeros órgãos como Fundação Nacional das Artes (Funarte), Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), Fundação Nacional das Artes Cênicas (Fundacen), entre outros. (RUBIM, 2011, pp.25-26). Em 1991, a Lei Sarney, de 1986, passa por reestruturação, e é criada a Lei Federal de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet. O fomentador da iniciativa, que leva seu nome, foi o secretário da Cultura do governo Fernando Collor, Sérgio Paulo Rouanet.

O ministério foi retomado no governo Itamar Franco, em 1993, marcando o período de 1985 a 1994 por uma forte instabilidade institucional evidenciada pela criação e extinção do ministério e pela alternância de ministros, tendo dez dirigentes no período, conforme TABELA 2.

A lógica da lei de incentivo, criada no governo Sarney e reorganizada no governo Collor, é reforçada no governo Fernando Henrique Cardoso. Interessante ressaltar que nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1º de janeiro de 1994 a 1º de janeiro de 2003, é que houve a maior estabilidade política no MinC. Durante os oito anos, a pasta foi comanda pelo mesmo ministro, Francisco Correa Weffort, e a política adotada foi a da lei do incentivo. Porém, Rubim (2007b) argumenta que a estabilidade desse período não superou o padrão institucional de instabilidade do ministério, pois para o autor “o processo de institucionalização não depende apenas da estabilidade, mas exige uma gama complexa de outros procedimentos que não foram efetivados durante o governo FHC-Weffort”. (2007b, p. 9).

Um elemento significativo da falta de uma política cultural estruturada, como aborda Rubim (2007) era o baixo orçamento, chegando em 2002 a apenas 0,14% do orçamento da União. Ou seja, houve um decréscimo percentual no orçamento da política cultural. Em 1999, a execução orçamentária do MinC foi de R\$ 479,5 milhões; 2000, R\$ 520 milhões; 2001, R\$ 547 milhões; e 2002, R\$ 380 milhões. (Plano Nacional de Cultura, 2008, p. 56).

Apesar de a Lei Rouanet prever a criação do Fundo Nacional de Cultura (FNC), com recursos públicos para financiamento direto às iniciativas culturais, o que ficou conhecido e fortalecido durante esse período Weffort foi a prática do chamado “mecenato”. Se a ideia de mecenato era o estímulo à doação de recursos privados para a cultura, isso ficou cada vez mais claro que não ocorreria. Em 18 anos de Lei Rouanet, dos R\$ 8 bilhões investidos, R\$ 7 bilhões saíram dos cofres públicos via incentivos fiscais para empresas. (RUBIM, 2011). Ou seja, a política de incentivo foi efetivamente financiada com recursos públicos, o que contradiz, de certa forma, o argumento de falta de recursos. Além disso, o modelo distributivo da política de incentivos se baseava no mérito dos projetos culturais aprovados e na capacidade operacional dos proponentes, gerando uma enorme desproporção dos destinos dos recursos.

Em 2011, em comemoração aos 20 anos da Lei Rouanet, foi realizado um

balanço geral dos incentivos. Em matéria no *site* do MinC, o secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, Henilton Menezes, ressaltou a concentração dos projetos pela lei, tanto em determinadas regiões quanto em áreas da cultura: os maiores beneficiados eram da Região Sudeste e nas artes cênicas. Para o secretário, essa concentração se deu pelo próprio desenho da lei. Segundo a notícia, “dos R\$ 1,16 bilhão captado, 77% ficaram no Sudeste, enquanto o Norte do país ficou com apenas 2,3%”. (MINC, 2012).

TABELA 2 – MINISTROS DA CULTURA QUE OCUPARAM O CARGO DESDE SUA CRIAÇÃO, EM 1985, ATÉ O ÚLTIMO GOVERNO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, EM 2003.

| Ano | Presidente | Ministro(s) | Quantidade de ministros |
|----------------------------------|---------------------------|---|-------------------------|
| 1985 (Criação do MinC) - 1990 | José Sarney | 1) José Aparecido de Oliveira Período: 15.03.1985 a 09.05.1985 2) Aluísio Pimenta Período: 29.05.1985 a 14.02.1986 3) Celso Monteiro Furtado Período: 14.02.1986 a 01.08.1988 4) Hugo Napoleão do Rego Neto Período: 01.08.1988 a 21.09.1988 5) José Aparecido de Oliveira Período: 21.09.1988 a 15.03.1990 6) Willian Sebastião Penido Valle Período: | 6 |
| 01/01/1990 a 01/01/1992 | Fernando Collor | Ministério vira Secretaria de Cultura 1) Ipojuca Pontes Período: 14.03.1990 a 10.03.1991 2) Sérgio Paulo Rouanet Período: 10.03.1991 a 02.10.1992 | 2 |
| 01/01/1992 a 01/01/1995 | Itamar Franco | A Secretaria da Cultura é novamente transformada em Ministério da Cultura (MPV 309 de 19.10.92, convertida na Lei nº 8.490/92, art. 21) 1) Antônio Houaiss Período: 19.10.1992 a 02.09.1993 2) José Jerônimo Moscardo de Souza Período: 02.09.1993 a 09.12.1993 3) Asdrúbal Pinto de Ulissé (Interinamente) Período: 09.12.1993 a 15.12.1993 4) Luiz Roberto do Nascimento e Silva Período: 15.12.1993 a 01.01.1995 | 4 |
| 01/01/1995 a 01/01/1999 | Fernando Henrique Cardoso | 1) Francisco Correa Weffort Período: 01.01.1995 a 01.01.1999 | 1 |
| 01/01/1999 a 01/01/2003 | Fernando Henrique Cardoso | 1) Francisco Correa Weffort Período: 01.01.1999 a 01.01.2003 | 1 |

FONTE: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca Virtual da Presidência da República (www.biblioteca.presidencia.gov.br)

5.2 A POSSE DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO “LULA” DA SILVA EM 2003 E A MUDANÇA NA AGENDA DO MINISTÉRIO DA CULTURA

Em 2002 é eleito o presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa vitória marca uma mudança significativa na política brasileira, pois tratava-se de um governo de oposição ao anterior, do presidente Fernando Henrique Cardoso, que estava no poder havia oito anos. O Partido dos Trabalhadores (PT), até então, mantinha-se como oposição desde a primeira eleição após ditadura militar, sendo a primeira vez a ter um presidente eleito. Ou seja, num macrocontexto existia uma “oportunidade de mudança” das instituições (THELEN, 1999), com a alternância de poder para um partido de oposição.

O próprio discurso do presidente Lula, em sua posse em 2003, tinha como tema central a mudança, como segue em trecho:

Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu presidente da República: para mudar. Este foi o sentido de cada voto dado a mim e ao meu bravo companheiro José Alencar. E eu estou aqui, neste dia sonhado por tantas gerações de lutadores que vieram antes de nós, para reafirmar os meus compromissos mais profundos e essenciais, para reiterar a todo cidadão e cidadã do meu país o significado de cada palavra dita na campanha, para imprimir à mudança um caráter de intensidade prática, para dizer que chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos. Vamos mudar, sim. Mudar com coragem e cuidado, humildade e ousadia, mudar tendo consciência de que a mudança é um processo gradativo e continuado, não um simples ato de vontade, não um arroubo voluntarista. Mudança por meio do diálogo e da negociação, sem atropelos ou precipitações, para que o resultado seja consistente e duradouro.

Mas mesmo nesse contexto de mudança, é preciso compreender como a própria trajetória do Ministério da Cultura (MinC) afetou a gestão do ministro Gilberto Gil, segundo afirma Rubim (2007), e como possibilitou a criação do Programa Cultura Viva, objeto de análise da presente pesquisa. Outras pesquisadoras que abordaram o Cultura Viva também apresentaram a trajetória do MinC como forma de contextualizar historicamente as políticas públicas culturais no âmbito federal, como é o caso de Lacerda (2010) e Rocha (2011).

Um dos documentos importantes apresentados por essas autoras em suas pesquisas é o programa de governo do PT para a cultura, intitulado “A imaginação a

Serviço do Brasil”. (LACERDA, 2010, p. 46; ROCHA, 2011, p. 38). Para as pesquisadoras, neste documento já eram apresentadas as diretrizes de uma política cultural que partia do pressuposto da cultura como um direito social básico e que pretendia um processo de democratização cultural. Esse documento já dava o tom do que seria executado posteriormente pelo ministro da Cultura, Gilberto Gil, e já apontava a mudança na agenda do Estado em relação à cultura.

A trajetória do MinC, desde 1985 marcada, entre outros fatores, por instabilidade e baixa institucionalidade, fez o ministro Gilberto Gil assumir a pasta com um vácuo de políticas públicas culturais e um enorme desafio, mas com uma possibilidade real de mudança de agenda na política cultural.

Um dos aspectos de mudança foi o próprio conceito de cultura, que ultrapassou a ideia de “belas-artes” e “patrimônio” e passou a ter um viés antropológico e abrangente, levando em consideração o caráter simbólico, econômico e cidadão. Para Rubim (2007), essa nova perspectiva possibilitou que fossem incluídos na atuação da pasta outros grupos, como manifestações culturais, ao exemplo das culturas populares, indígenas, gênero, novas mídias, moda, design, só para citar alguns. Em seu discurso de posse, o ministro Gilberto Gil (2003) diz:

E o que entendo por cultura vai muito além do âmbito restrito e restritivo das concepções acadêmicas, ou dos ritos e da liturgia de uma suposta “classe artística e intelectual”. Cultura, como alguém já disse, não é apenas “uma espécie de ignorância que distingue os estudiosos”, nem somente o que se produz no âmbito das formas canonizadas pelos códigos ocidentais, com as suas hierarquias suspeitas. Do mesmo modo, ninguém aqui vai me ouvir pronunciar a palavra “folclore”. Os vínculos entre o conceito erudito de “folclore” e a discriminação cultural são mais do que estreitos. São íntimos. “Folclore” é tudo aquilo que não se enquadrando, por sua antiguidade, no panorama da cultura de massa é produzido por gente inculta, por “primitivos contemporâneos”, como uma espécie de enclave simbólico, historicamente atrasado, no mundo atual. Os ensinamentos de Lina Bo Bardi me preveniram definitivamente contra essa armadilha. Não existe “folclore”, o que existe é cultura.

O MinC passa também a ter como princípio a democracia cultural, para a garantia e o fomento às múltiplas manifestações, em vez somente da democratização do acesso. Os pilares produção, fruição e acesso, como elementos importantes, marcam também as novas políticas. (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2009). Outro aspecto importante foi o estímulo à participação na gestão das políticas culturais, como afirma Rubim (2007, p. 13):

A abertura conceitual e de atuação significa não só o abandono de uma visão elitista e discriminatória de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais. A intensa opção por construir políticas públicas, porque em debate com a sociedade, emerge como outra marca da gestão Gil. Assim, proliferam os seminários; as câmaras setoriais; as conferências, inclusive culminando na Conferência Nacional de Cultura. O desafio de construir políticas de cultura em um ambiente democrático não é enfrentado de qualquer modo, mas através do acionamento da sociedade civil e dos agentes culturais na conformação de políticas públicas e democráticas de cultura.

Nessa perspectiva, houve um esforço conjunto para a realização de uma série de ações políticas na criação e revisão de mecanismos institucionais. Algumas das iniciativas foram: criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), realização das Conferências de Cultura, revisão de leis como a Rouanet e a de Direitos Autorais. Essas são algumas das principais iniciativas que ao mesmo tempo tinham como foco uma mudança na institucionalidade e a proposição de novos dispositivos que garantissem continuidade e execução do novo modelo de política cultural.

A abertura para o diálogo com a sociedade civil se deu também em várias iniciativas. Uma delas foi a elaboração do PNC, em 2003, a partir de diálogos entre gestores públicos, especialistas e membros da sociedade civil. Em 2005 foi realizada a I Conferência Nacional de Cultura, com suas etapas municipais e estaduais, que ampliou o debate para a organização das prioridades da política cultural nacional.

O primeiro caderno do PCN foi publicado em 2007. Na sua segunda edição, em 2008, foram incorporados os conhecimentos e aprendizados acumulados, e reafirmadas as propostas da nova política cultural, com base em alguns princípios e valores. O PCN, que consolidou o conteúdo da política cultural, propôs a superação da dicotomia erudito e popular e o rompimento das fronteiras entre tradição e inovação, respeitando e valorizando os legados culturais, mas também as novas criações. Um exemplo foi o fomento às novas tecnologias. Também passou a considerar os ambientes e os regionalismos, fortalecendo as múltiplas identidades. (PCN, 2008).

Os quatro últimos pontos do plano, no que diz respeito aos valores e aos conceitos, marcaram esse novo posicionamento do MinC como órgão gestor de políticas:

Não cabe aos governos ou às empresas conduzir a produção da cultura, seja ela erudita ou popular, impondo-lhe hierarquias e sistemas de valores. Para evitar que isso ocorra, o Estado deve permanentemente reconhecer e apoiar práticas,

conhecimentos e tecnologias sociais, desenvolvidos em todo o país, promovendo o direito à emancipação, à autodeterminação e à liberdade de indivíduos e grupos. (BRASIL, 2008, p. 31).

Nesse caminho, o Estado deve ser um fomentador e coordenador, e não um criador de cultura. Cabe ao Estado garantir os mecanismos legais, os recursos, organizar e executar os programas. E a ponte entre o que é o papel do Estado, nas suas três esferas, e os diversificados grupos e produções culturais se dá por meio de uma gestão compartilhada, com canais criados para a participação de diferentes atores. Essa participação passou a incluir, além da sociedade civil, outros órgãos públicos, de outras esferas. Por isso, a formulação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), como a forma de uma gestão descentralizada.

Em 2003 foi lançada a publicação *Sistema de Informações e Indicadores Culturais – 2003*, parceria entre Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e MinC. O material sistematizou e organizou as informações sobre dados culturais, a partir de pesquisas feitas pelo IBGE, e trouxe informações sobre os investimentos públicos em cultura, sobre o trabalhador da cultura e sobre os gastos das famílias com cultura, para citar alguns. Em 2003 foram destinados para a cultura R\$ 2,3 bilhões, sendo R\$ 293 milhões efetuados pelo governo federal e R\$ 747 milhões pelos governos estaduais. O maior aporte foi das prefeituras, responsáveis por 55% do valor total, R\$ 1,27 bilhão. (IBGE, 2003).

Porém, segundo dados do próprio PCN, até 2008 apenas 5,1% dos municípios contavam com fundos para financiamento de ações culturais, e 5,6% possuíam legislação específica. Além disso, apenas 17% dos municípios tinham Conselho de Cultura. O sistema, nesse sentido, tinha como meta estimular os governos locais para um maior comprometimento e participação nas suas políticas culturais.

Outra questão apontada pela publicação do IBGE (2003) foi a relação entre o valor destinado à cultura no orçamento global:

Numa análise consolidada dos gastos públicos, a cultura representa apenas 0,2% do total, sendo que nos estados esta participação é de 0,4%, e nos municípios, de 1%. A desagregação dos gastos públicos no setor cultural, por categoria econômica, mostra que as três esferas de governo reservam a maior parte de seus recursos para gastos com pessoal e com outras despesas de custeio. Uma análise consolidada mostra que esses tipos de gastos totalizam R\$ 1,9 bilhão, aproximadamente 86% do total dos dispêndios públicos culturais. As despesas de capital fixo representam cerca de 5%, enquanto que as despesas com

transferências representam 8% do total de gastos públicos. As despesas financeiras, realizadas apenas pelo governo federal, têm representação bastante reduzida no total das despesas públicas no setor cultural (aproximadamente 0,05%).

Essas ações de levantamento de informações, propostas conceituais e políticas de ações culturais foram o legado significativo deixado pela gestão Gilberto Gil. As mesmas tiveram continuidade após sua saída, em 2008, com a posse de Luiz Silva Ferreira, conhecido como Juca Ferreira, que era secretário-executivo de Gil. Juca era o braço direito de Gil e grande pensador e incentivador dessas mudanças. Ele permaneceu no cargo até 2011.

5.3 O PROGRAMA CULTURA VIVA: A ALTERNATIVA

Entre as várias políticas da gestão Gil e Juca, uma delas é o Cultura Viva. Apesar da mudança significativa da agenda cultural, pela identificação do problema da necessidade de democratização das políticas culturais, os gestores não tinham claras quais seriam as melhores alternativas. Nesse sentido, o surgimento do Cultura Viva se deu num “vazio de políticas culturais” como relembra em entrevista o historiador e ex-secretário do Ministério da Cultura Célio Turino¹¹:

Ele nasce num vazio de política pública, o Cultura Viva, num vazio não totalmente porque havia até 2002 aquele lema “Cultura é um bom negócio”, de transferir para o mercado recursos públicos via renúncia fiscal e transferir o processo decisório(...). Quando vem o governo do presidente Lula as coisas mudam. Há uma intenção de construir uma política, mas também havia muita limitação em termos de formulação. Por exemplo: a intenção original, durante todo o ano de 2003 e metade de 2004 (início de 2004), foi de promover um processo de descentralização cultural a partir da ideia de construção de edificações nas bases de apoio à cultura, um pequeno prédio, e que era uma estrutura e sem uma proposta de uso, de conceito. Havia uma ideia vaga, depois a população ocupa. Mas e quem paga a luz, quem paga a água, quem paga as oficinas, qual o conceito e tudo mais (...).

Turino foi convidado para assumir a Secretaria do Ministério da Cultura após a saída do então secretário Roberto Pinho, devido a uma crise interna no ministério. Roberto Pinho foi o primeiro secretário da então Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC), que tinha como proposta inicial de projeto a construção das Bases de

¹¹ Entrevista realizada em 19 de fevereiro de 2013.

Apoio à Cultura (BACs). Esse programa foi a primeira proposta da SPPC para a execução de uma política cultural descentralizada, reafirmada também no discurso de avaliação do primeiro ano de gestão do ministro Gilberto Gil (2003).

Mas é evidente que não existimos apenas para ações entre pares ou intramuros. Existimos, sobretudo, para a sociedade. Para promover o desenvolvimento cultural da sociedade brasileira, com todas as implicações pedagógicas, sociais, políticas e econômicas implicadas em tal missão. E foi com isto em mente que elaboramos os projetos a que me referi (...). Outros, em vésperas de execução, como o das BACs, as Bases de Apoio à Cultura, com o seu desenho arquitetônico ao mesmo tempo rigoroso e primoroso. Em lugares onde não há cinemas, acesso a shoppings ou a teatros luxuosos, onde há carências de formação técnica, de inclusão digital e mesmo de domínio da língua e da escrita, é que o Ministério da Cultura pretende implantar as BACs. Cada BAC irá funcionar como um centro de alfabetização e inclusão digitais, como espaço de veiculação de informações, como lugar para apresentação de manifestações e grupos culturais, como sede comunitária, como núcleo de criação e produção locais. 2004 assistirá a uma onda de BACs implantando-se no país.

Os problemas gerados pela forma de implementação e transferência de recursos, e disputas internas no ministério, como também relata em entrevista Turino, causaram a saída de Pinho. Em nota de esclarecimento do Ministério da Cultura, no dia 18 de fevereiro de 2004, o ministro Gilberto Gil explica os motivos que levaram à exoneração de Roberto Pinho. Segundo a nota, o termo de parceria entre o MinC e o Instituto Brasil Cultural (IBRAC), para o repasse de verbas para a execução do projeto das BACs, apresentava irregularidades.

A entidade também, durante esse processo, teve seu certificado de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) cancelado pelo Ministério da Justiça, o que impossibilitou a realização de qualquer termo de parceria. Essa crise, que inviabilizou o projeto das BACs, principal projeto da SPPC, alastrou-se pelo ministério, fazendo com que outros secretários e assessores pedissem demissão em apoio a Pinho, como Antônio Risério, ex-assessor especial do ministro; Maria Elisa Costa, ex-presidente do IPHAN; e Marcelo Ferraz, ex-coordenador-geral do Programa Monumenta. Isso em um ano de gestão do ministro Gilberto Gil.

Turino conta que foi convidado para assumir a SPPC por convite do secretário-executivo da época, Juca Ferreira, e não por negociações dos partidos. A ideia inicial era que coordenasse o projeto das BACs. Turino não concordava com a proposta das BACs, mas precisava de apoio interno para uma nova proposta de política, já que um dos principais apoiadores das BACs era o próprio presidente Lula. (TURINO, 2009). Turino

apresentou, então, uma proposta para a criação de um programa cujo objetivo era valorizar práticas já existentes, a partir de sua experiência anterior na Secretaria de Cultura de Campinas, nos anos 1990. Ele afirma em entrevista: “Antes mesmo de eu ser nomeado, eu já estava com o programa pronto”.

Como Juca Ferreira, na época secretário-executivo do ministro Gilberto Gil, também não concordava a ideia das BACs, e tinha experiência com ações culturais desenvolvidas por grupo e associações, apoiou a proposta de Turino. O projeto foi, então, apresentado para o ministro e secretário e teve sua aprovação para implementação.

Rocha (2011) em sua pesquisa, ao analisar o Cultura Viva pela perspectiva do ciclo das políticas públicas, aponta também que o “problema” das BACs gerou espaço para agendar o Cultura Viva.

No livro *Pontos de Cultura: o Brasil de baixo pra cima*, Turino relata que a expressão “Ponto de Cultura” surgiu no final da década de 1980 por parte do então secretário de Cultura de Campinas e antropólogo Antonio Augusto Arantes. Essa expressão foi utilizada para designar organizações e grupos que realizavam atividades culturais e que deveriam ser valorizados pelos governos. Turino, na época, trabalhava com Arantes como chefe da Divisão de Museus. Os primeiros Pontos de Cultura de Campinas foram um casarão reformado de uma fazenda de café, de Joaquim Egídio, e um centro cultural.

Anos depois, Turino assumiu a Secretaria de Cultura de Campinas e passou a executar o projeto de valorização das iniciativas culturais existentes, com a ideia do Ponto de Cultura, mas chamado de Casa de Cultura. A mudança de nome, segundo ele, houve para não ter associação do programa com o governo anterior.

Com a decisão de implementação do Cultura Viva pelo MinC, logo no início de sua gestão na SPPC, Turino se deparou com grandes limitações internas para a execução do programa. Primeiro porque a SPPC, com a saída de Pinho, estava sem secretário havia seis meses. Depois, segundo relata Turino em entrevista, a equipe do planejamento do MinC, quando viu a proposta do programa, retornou dizendo que ele deveria refazer e preparar para executar no ano seguinte, em 2005. Essa orientação não foi acatada por Turino, que decidiu iniciar o programa de imediato.

O orçamento daquele ano, 2004, para a secretaria realizar suas ações era de R\$ 15 milhões, oficialmente, como relembra Turino:

De onde por exemplo, para você ter uma ideia do valor, eu tinha um orçamento, quando eu assumi, de R\$ 15 milhões, mas como tem contingenciamento no governo, o orçamento era de R\$ 5 milhões. Então eu tinha que executar com R\$ 5 milhões uma política de descentralização para o Brasil, porque aqueles 80 (milhões) que eram da Petrobras, que iam para a ONG, que iam repassar para as BACS, aquilo já tinha se perdido por causa desse, enfim, processo enviesado que foi feito em 2003. Então eu tinha R\$ 5 milhões. Como desenhar? Aí eu fui fazer as contas. O próprio parâmetro do valor do Ponto de Cultura, isso eu não sei se eu falo no livro, é o custo de um serviço de vigilância 24 horas por mês.

Outro grande problema era a equipe restrita da secretaria para administrar o Cultura Viva. Quando assumiu Turino contava com seis funcionários: “dois DAS-4, que era quatro mil e poucos reais, que pagava um auxílio-moradia também, então dava pra trazer um profissional, e quatro cargos DAS-3, de mil e 800 reais”. Esse era o contexto inicial da implementação do programa, e mesmo com esses entraves Turino resolveu colocar o programa em prática, e 40 dias após sua nomeação já havia o primeiro edital.

Na entrevista, lembrando a época, Turino conta a importância de ter um projeto e tomar decisões, e cita a ideia de Roosevelt, dos cem dias¹²: “Você assumiu, em cem dias você tem que dar o rumo”. Isso porque, segundo ele, os argumentos da técnica e os problemas da burocracia tendem a manter o padrão existente, e as mudanças, nesse sentido, precisam de decisões políticas. Como o Cultura Viva era uma proposta nova dentro das práticas do próprio MinC, exigia esta postura de enfrentamento do próprio gestor, porque as recomendações internas eram que precisaria de mais tempo e estrutura para execução.

5.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DO CULTURA VIVA

O Programa Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, com o nome Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Sob a coordenação da atual Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC), na época denominada Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC), sua finalidade era fomentar e valorizar circuitos culturais já existentes por meio de ações e do repasse de recursos para organizações da sociedade civil que atuavam com cultura. (BARBOSA DA

¹² O presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt (1933-1937) elaborou um plano para recuperação da economia norte-americana. O programa *New Deal* ficou conhecido, entre outras coisas, pelo objetivo de implementação em cem dias.

SILVA e ARAÚJO, 2009). Seus pilares de atuação se baseavam nos conceitos de autonomia, protagonismo e empoderamento. (BRASIL, 2009a).

A operacionalização do Cultura Viva como política cultural foi pensada em ser realizada por meio de editais públicos que visavam a identificar e a selecionar organizações culturais formalmente constituídas que receberiam recursos públicos por conveniamento para a realização de atividades culturais.

O primeiro edital do Cultura Viva saiu em 16 de julho de 2004, um mês após a criação oficial do programa. As principais ações foram: o repasse de recursos para organizações não governamentais com ações culturais, denominadas pelo programa como Pontos de Cultura, e o fomento à cultura digital por meio do repasse de “kit de cultura digital” para cada organização selecionada, com a doação de equipamentos adquiridos pelo MinC, conforme portaria de criação e edital. As propostas prioritárias para seleção eram as que atendiam os seguintes públicos:

Estudantes da rede pública de ensino; adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e de cultura, tanto nos grandes centros urbanos como nos pequenos municípios; integração entre universidade e comunidade; habitantes de regiões e municípios com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental; habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais; portadores de necessidades especiais (EDITAL Cultura Viva, 2004).

Cada projeto selecionado seria um Ponto de Cultura e receberia do ministério um total de R\$ 150 mil divididos em cinco parcelas semestrais e mais o kit da cultura digital composto por: computador com *software* livre, microfones e amplificador, e câmera digital. A estratégia desses equipamentos era que os pontos pudessem produzir os seus materiais e também para fomentar uma rede digital de Pontos de Cultura.

Nesse primeiro edital, a proposta era selecionar cem Pontos de Cultura, com a possibilidade de ampliação caso houvesse orçamento. Como houve 860 inscritos, a gestão decidiu por selecionar 210 organizações, e depois mais 50 foram incluídas no processo, totalizando 260 selecionados. (TURINO, 2009).

A ação central do programa era o Ponto de Cultura, mas existiam outras ações como: Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva. Os Pontos de Cultura seriam as organizações não governamentais proponentes dos projetos culturais. Essas organizações formariam a ação central do programa e fariam a interlocução e a

articulação com as demais ações previstas. Além disso, a finalidade era que essas organizações identificadas pudessem estabelecer uma rede entre elas. (BRASIL, 2009a).

A ação Agente Cultura Viva seria voltada para jovens com a intenção de estimular o trabalho na cultura. Em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Programa Primeiro Emprego, essa ação visava ao repasse de uma bolsa para jovens com atuação na cultura.

A Cultura Digital era uma política adotada pelo próprio MinC, na gestão de Gilberto Gil, e no Cultura Viva ela tinha o propósito de estimular a produção dos próprios materiais culturais, como materiais audiovisuais, criação de blogues, plataformas, produção de vídeos, entre outros, fazendo que esses diversos grupos construíssem suas narrativas. Tudo isso utilizando *software* livre.

O objetivo da ação Escola Viva era aproximar Ponto de Cultura, e vice-versa, levando o debate e as atividades culturais para dentro das instituições públicas de ensino. As três ações – Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva – foram realizadas por interlocução do Ponto de Cultura conveniado. (BRASIL, 2009a).

Outra ação proposta foi a Griô. O nome tem origem da palavra francesa *griot*, como são chamados os contadores de história na África. Essa ação foi um dos primeiros resultados da aproximação e interlocução entre o MinC e a sociedade civil (Rocha, 2011). Isso porque ela surgiu depois do início do programa, a partir da experiência da organização Grãos de Luz e Griô, na Bahia, uma das entidades selecionadas no primeiro edital do Cultura Viva. Os gestores incorporaram a ação no programa Cultura Viva, pela sua capacidade de atuar com a valorização da tradição oral dos tradicionais mestres, que repassavam sua cultura e conhecimentos pela oralidade. Nesse sentido, a Ação Griô surgia com a finalidade de identificar mestres de tradição oral nas diferentes regiões do Brasil, que receberiam do programa uma bolsa para repassarem seus conhecimentos. (BRASIL, 2009a).

Uma das diferenças do programa é que ele fomentava, na prática, a articulação entre essas várias ações. Por exemplo: um ponto conveniado acompanhava um griô bolsista que atuava nas escolas, dentro do Escola Viva. Os Agentes Cultura Viva, por sua vez, acompanhavam os griôs no registro de suas atividades.

5.4.1 Os participantes do Cultura Viva

Como o principal objetivo do Cultura Viva era fomentar as iniciativas culturais existentes, a forma de implementação de suas ações – e em específico de sua principal ação, o Ponto de Cultura – era por meio de convênio formalizado entre o MinC e organizações da sociedade civil.

Essas organizações, para participarem do programa, já deveriam existir formalmente, visto que para conveniamento havia uma obrigação legal de a instituição ter no mínimo dois anos de constituição formal, ou seja, ter o CNPJ.

Em 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o resultado de uma pesquisa realizada em 2007 e 2008, em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), sobre o Programa Cultura Viva, chamada *Cultura Viva: avaliação do programa de educação e cidadania*. Para a coleta de dados foram aplicados questionários, realizados grupos focais e observação em campo. A pesquisa tomou como base 544 organizações conveniadas – Pontos de Cultura – até dezembro de 2007 (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO, 2010). Desse universo, foram considerados 526 pontos, já que 18 se tratavam das redes de pontos, com os convênios realizados pelos estados ou municípios. As análises apresentadas foram feitas a partir de 386 questionários aplicados aos representantes, no caso os gestores dos Pontos de Cultura.

Em relação ao perfil das organizações entrevistadas, 211 pontos se identificaram como associações, 55 como formados a partir de grupos artísticos, 29 formados a partir da comunidade, 19 formados por pessoas, 11 a partir de órgãos públicos, e um ponto criado a partir de empresa. Segundo a pesquisa, boa parte dessas instituições foi criada nos anos 1990 (99 organizações do total de 386 entrevistadas), período em que houve um grande estímulo no Brasil à criação de organizações não governamentais, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Em seu governo FHC propôs a reforma do Estado com uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998), com o estímulo, entre outras ações, às parcerias formais entre Estado e organizações da sociedade civil para a implementação de políticas públicas. Esse novo modelo gerencial buscava a eficiência e um modelo de descentralização, pensando nas parcerias com a sociedade civil como alternativa para uma atuação nas questões públicas.

Segundo dados da pesquisa *As Fundações Privadas e Associações sem Fins*

Lucrativos no Brasil – Fasfil 2005, entre 1996 e 2005, o número de fundações privadas e de associações sem fins lucrativos cresceu 215,1%, passando de 107,3 mil para 338,2 mil (IBGE, 2008). Outro marco institucional foi a criação, em 1999, da Lei 9.790, que qualificava as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e que tinha como novidade a possibilidade de realização de termo de parceria entre essas organizações e órgãos públicos, para a implementação de políticas públicas. A crítica que se faz a esse modelo de relação, impulsionado no período acima citado, é a de que muitas organizações passaram a ter uma atuação como prestadoras de serviços, como apontam Nogueira (2003) e Teixeira (2000).

Para Turino, o Cultura Viva possibilitou o “entrelaçamento de sujeitos”. (2009, p. 74). Além dos movimentos sociais tradicionais, ou das relações de serviços estabelecidas, o programa agregou organizações que se denominavam associações culturais, outras que se denominavam ONGs, movimentos de periferia e movimentos identitários de classes mais favorecidas, todos esses grupos com características próprias dos chamados “novos movimentos sociais”, das novas dinâmicas do associativismo e de suas novas relações com o Estado, como trata Gohn (2010):

No Brasil, de um lado, passou a imperar um modismo, que tenta se desvencilhar de imagens movimentalistas dos anos de 1980 e construir novas representações sobre as ações civis, agora tidas como ativas e propositivas, atuando segundo formas modernas da ação coletiva, expressas em discursos como “articular-se em redes como exigência para a sobrevivência”. De outro lado, à medida que o cenário da questão social se alterou, novíssimos atores/sujeitos sociais entraram em cena na sociedade civil, como as ONGs e as entidades do Terceiro Setor; as políticas sociais públicas ganharam destaque na organização de grupos sociais. Resulta que a sociedade civil organizada passou a orientar suas ações coletivas e associações por outros eixos – focada menos nos pressupostos ideológicos e políticos – predominantes nos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, e mais nos vínculos sociais e comunitários organizados segundo critérios de cor, raça, idade, gênero, habilidades e capacidades humanas (p. 12).

5.4.2 O desenvolvimento do Cultura Viva de 2004 a 2010

Com o desenvolver do Cultura Viva novas ações foram sendo criadas, a partir das demandas analisadas por equipe do MinC e demandas originárias dos próprios pontos pela gestão compartilhada. De 2004 a 2010 foram lançados os seguintes editais: Edital Ponto de Cultura (2004/2005); Pontos de Cultura de Capoeira (2005); Rede de Pontos de Cultura/Pontões de Cultura/Pontões de Cultura Digital (2005/2007/2009); Ação Griô

Nacional/Bolsa de Incentivo Griô/Griô na Escola e na TV (2006/2008/2009); Prêmio Cultura Viva (2006/2007/2009); Prêmio Escola Viva (2007); Prêmio Cultura e Saúde (2008/2010); Prêmio Interações Estéticas (2008/2009/2010); Prêmio Asas (2008/2009/2010); Intercâmbio Ponto a Ponto (2008/2009); Ludicidade/Pontinhos de Cultura (2008/2009/2010); Prêmio Agente Cultura Viva (2009); Bolsa Agente Escola Viva (2009); Prêmio Tuxaua Cultura Viva (2009/2010); Prêmio Pontos de Mídia Livre (2009/2010); Prêmio Areté (2009/2010); Prêmio Estórias de Pontos de Cultura (2010); Prêmio Economia Viva (2010); e Prêmio Cultura Digital (2010). (ROCHA, 2011). Alguns desses editais eram abertos para todas as organizações não governamentais interessadas em participar do programa. Outros, como o caso das bolsas e premiações, geralmente tinham de estar vinculados a um Ponto de Cultura já conveniado.

De 2004 a 2010, o Cultura Viva teve um crescimento significativo, com o ápice em 2007, com 1.822 organizações conveniadas (pontos e pontões), como mostra a tabela a seguir:

TABELA 3 – VARIAÇÃO DO NÚMERO DE CONVÊNIOS DO PROGRAMA CULTURA VIVA, DE 2004 A 2010

| Ano | Número de Convênios |
|------|---------------------|
| 2004 | 24 |
| 2005 | 424 |
| 2006 | 1009 |
| 2007 | 1822 |
| 2008 | 493 |
| 2009 | 316 |
| 2010 | 215 |

FONTE: ROLLEMBERG (2012, SLIDE 9)

Em termos orçamentários a evolução foi a seguinte, de 2004 a 2010:

TABELA 4 – VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA CULTURA VIVA, DE 2004 A 2010

| Ano | Valor pago do Orçamento Anual | Restos a Pagar (RP) | Total Pago |
|------|-------------------------------|---------------------|-------------------|
| 2004 | R\$ 1.324.192,06 | - | R\$ 1.324.192,06 |
| 2005 | R\$ 2.892.3190,37 | R\$ 1.291.997,35 | R\$ 30.215.187,72 |

| | | | |
|------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 2006 | R\$ 16.897.585,22 | R\$ 19.658.213,27 | R\$ 36.555.798,49 |
| 2007 | R\$ 12.015.080,10 | R\$ 12.606.625,30 | R\$ 24.621.705,40 |
| 2008 | R\$ 23.983.903,11 | R\$ 97.264.726,06 | R\$ 121.248.629,17 |
| 2009 | R\$ 36.002.160,46 | R\$ 75.099.851,89 | R\$ 111.102.012,35 |
| 2010 | R\$ 14.436.324,60 | R\$ 36.663.984,54 | R\$ 51.070.309,14 |

FONTE: ROLLEMBERG (2012, SLIDE 22)

Parte dessa evolução significativa do programa se deu pelo processo de descentralização do Cultura Viva, que passou a fazer convênios com os governos estaduais e municipais para a implementação de suas ações. Essa medida foi tomada devido à restrita infraestrutura e equipe do MinC para atender a todos os processos gerados pelo programa. Os primeiros convênios desse processo de descentralização foram assinados em 2005, em edital para a Rede de Pontos (ROCHA, 2011). Em 2007, o processo ganhou força com a incorporação da descentralização do Cultura Viva como metas do Programa Mais Cultura.

Criado pelo Decreto nº 6.225, de 4 de outubro de 2007, o Mais Cultura se tornou o grande guarda-chuva de ações do MinC, interligando os demais programas das secretarias do ministério, com proposta também de fortalecer a descentralização para estados e municípios, priorizando aqueles com escassos equipamentos públicos. Os estados e municípios convenientes poderiam optar por um “pacote” de ações para convênio com o MinC. O Mais Cultura também tinha como finalidade atuar de forma intersetorial, articulando com outros ministérios e secretarias do governo federal.

5.4.3 Os desafios da gestão do Cultura Viva

Um dos grandes dilemas do Cultura Viva foi dar conta da gestão dos convênios e do crescimento do programa com uma equipe pequena. Por tratar-se de uma proposta nova de política cultural do governo federal, para muitas das organizações conveniadas era a primeira experiência com o recebimento e gestão de recursos públicos. No início do Cultura Viva, a secretaria responsável contava com seis servidores (TURINO, 2009). Depois a equipe foi reforçada com 11 terceirizados, mas nas seguintes condições, como conta Turino: dois deles com salário de R\$ 1.100, e nove com salário de R\$ 550.

Também havia muita restrição interna para a execução do programa. Turino relata

que no processo de seleção pública das organizações para os convênios, sua orientação era que a comissão avaliadora considerasse inicialmente a capacidade da proposta, mesmo tendo sido alertado por servidora de carreira da secretaria que deveriam iniciar pela análise técnica de documentos das organizações proponentes. É desse dilema, relatado diversas vezes por Turino em seu livro, que nascem os principais desafios da implementação do programa.

Os procedimentos burocráticos e legais exigidos nem sempre estão de acordo com as realidades e complexidades das demandas. Turino mesmo comenta: “Talvez milhares de projetos e soluções apresentadas pela sociedade e que poderiam retornar a essa mesma sociedade são simplesmente arquivados”. (2009, p.152). Isso devido aos impedimentos quando o primeiro processo de análise é a documentação legal exigida. Por outro lado, há também a questão de como garantir o acompanhamento e a devida utilização dos recursos públicos por parte dessas entidades.

Com os processos em andamento, começaram a surgir também problemas gerados pelas dificuldades que as organizações passaram a ter para gerenciar os convênios. O programa previa o repasse do valor à maioria dessas organizações em cinco parcelas com cronograma de liberação feito da seguinte forma: liberação da primeira e segunda parcelas; liberação da terceira com prestação de contas da primeira; liberação da quarta com prestação de contas da segunda; e liberação da quinta com prestação de contas da terceira. Ou seja, a partir de determinada parcela a liberação do recurso se tornava condicionada à apresentação e à aprovação da prestação de contas.

Em 2007 foi instituída uma comissão paritária, por meio da Portaria nº 368 de 12 de julho, com o objetivo de analisar e verificar processos de Pontos de Cultura, Redes e Pontões já conveniados. Essa comissão foi formada por seis integrantes, sendo três da Diretoria Interna de Gestão do MinC e três da secretaria responsável pela implementação do Cultura Viva. A finalidade era avaliar convênios do Cultura Viva.

Do total de processos analisados, segundo dados da comissão, 98% apresentaram algum tipo de falha. A comissão decidiu sanear aqueles que justificaram as falhas e apresentaram a documentação, e que não comprometeram a execução do convênio no que diz respeito a questões físicas e financeiras. Já as organizações que necessitavam de justificativa e alteração no plano de trabalho apresentado tiveram seu pagamento suspenso.

O maior problema encontrado foi o que diz respeito a pagamento de taxas administrativas vedadas segundo a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/1997. Na prática isso diz respeito principalmente a taxas de luz, água, contador e aluguel. Durante esse processo, muitas das transferências de recursos para as organizações selecionadas foram interrompidas. Tudo isso gerou um enorme desgaste provocado pelas organizações que questionaram esse procedimento, pois tinham anteriormente seus planos de trabalho aprovados com essas despesas. A alegação da comissão e do MinC era a prerrogativa de a administração pública rever seus atos.

Do ponto de vista da gestão esse foi um dos problemas que mais tiveram impacto no programa. Na pesquisa do IPEA (BARBOSA DA SILVA e ARAÚJO), do total das 386 organizações entrevistadas, 87,3% apresentaram atrasos no repasse dos recursos (DA SILVA, 2010). Essas organizações também tinham uma dependência dos recursos federais: 97% dos entrevistados alegaram ser o Programa Cultura Viva sua principal fonte de receita.

As outras ações também tiveram problemas na execução, como o repasse das bolsas para a ação Agente Cultura Jovem. A finalidade era que os jovens selecionados por essa ação recebessem recursos financeiros, por meio de bolsas, que seriam depositados na conta do jovem selecionado. Esses recursos eram diretamente repassados pelo MTE, parceiro do MinC no Cultura Viva. Os atrasos nos pagamentos geraram conflitos entre os jovens, seus familiares e os Pontos de Cultura, conforme trata Vilutis (2009):

O processo de cadastro e seleção dos jovens agentes cultura viva teve início em setembro de 2005 e, como a formação estava prevista para iniciar em novembro, havia sido acordado que o depósito da primeira parcela do pagamento dos auxílios financeiros dos jovens seria feito no início de dezembro. No entanto, o Ministério do Trabalho não cumpriu o prazo, e o pagamento dos auxílios atrasou três meses, sendo efetuado apenas em fevereiro de 2006. Havia grande expectativa por parte dos mais de oito mil jovens, seus familiares e a rede de Pontos de Cultura para o recebimento desse pagamento ainda antes do Natal de 2005, e o atraso do início dos pagamentos criou tensões e prejudicou as relações entre os jovens e os Pontos de Cultura (p.129).

5.5 A GESTÃO COMPARTILHADA: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA E DA COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA (CNPdC)

Um dos pressupostos do Cultura Viva era o de adotar uma gestão compartilhada com o “objetivo de estabelecer novos parâmetros de gestão e democracia entre Estado e sociedade”. (TURINO, 2009, p.63). Ou seja, toda a iniciativa de envolver novos atores na discussão das políticas culturais surgiu do Executivo, dentro das diretrizes das políticas do ministério. Um dos objetivos do Cultura Viva era promover uma interação entre as organizações envolvidas por meio de redes, fossem elas presenciais ou virtuais. O Cultura Viva aproximou “movimentos associativos/reivindicatórios, novos movimentos sociais e manifestações culturais e tradicionais”. (TURINO, 2009, p. 76).

A primeira iniciativa para reunir os Pontos de Cultura e demais ações do programa surgiu com a organização de um grande encontro, chamado Teia. A primeira Teia foi realizada no início de 2006, após um ano e meio de programa, em meio à crise política do “Mensalão”¹³, como relata Turino em entrevista: “Ninguém sabia que o Lula ia ganhar. Vai dar um retrocesso. Isso aqui tudo vai acabar. Temos que segurar nesse ambiente. Vamos propor, vamos reunir o pessoal, ver se sai uma comissão que segure, caso o governo acabe”.

Essa crise colocou forte incerteza na reeleição do presidente Lula na disputa eleitoral de 2006 e, com isso, incerteza também na continuidade do programa, caso houvesse uma mudança de governo. Turino relembra que diante desse cenário a preocupação era que houvesse um retrocesso nas políticas culturais implementadas na gestão do ministro Gilberto Gil, caso Lula não ganhasse a eleição.

A decisão de realizar a Teia em abril de 2006 foi tomada em dezembro de 2005, segundo relato de Turino em entrevista. Na época, a finalidade era não só estabelecer um canal institucional de diálogo entre os pontos, demais participantes das ações do Cultura Viva e o MinC, como também fomentar uma rede desses atores culturais, num cenário de incerteza política.

Se no cenário nacional havia um contexto de crise, nos locais de execução do programa os problemas relacionados aos processos burocráticos da implementação do Cultura Viva começavam a aparecer e, de certa forma, a mobilizar os Pontos de Cultura localmente. Um dos exemplos é o caso do problema gerado na execução da ação Agente Cultura Viva com os Pontos de Cultura do Rio de Janeiro, ao final de 2005, conforme

¹³ Mensalão é o nome dado ao esquema de compra de votos de parlamentares durante o governo Lula.

relata o Entrevistado 2¹⁴. O que acontecia na época é que a ação Agente Cultura Viva era realizada por meio da seleção de jovens para atuarem em atividades culturais, com repasse de uma bolsa no valor de R\$ 150.

Vilutis (2009) em sua dissertação de mestrado, com pesquisa sobre o Agente Cultura Viva, também retrata esse período das dificuldades na gestão da ação. De acordo com a autora, o Agente Cultura Viva foi elaborado dentro das diretrizes do Programa Primeiro Emprego, do MTE, em um processo de mudança do formato do Primeiro Emprego que passou, além de incentivar as empresas gerarem empregos, a atuar na qualificação profissional de jovens, que recebiam uma bolsa durante sua formação.

No caso do Cultura Viva, o repasse das bolsas aos jovens era executado diretamente pelo MTE, por meio de uma conta-poupança, da Caixa Econômica, que cada jovem abria ao participar do programa. Os problemas na gestão desse processo, como conta Vilutis (2009), tornaram-se evidentes. O processo de cadastramento dos jovens iniciou em setembro de 2005, mas houve um grande atraso nos pagamentos pelo MTE, e os jovens só receberam em fevereiro de 2006.

Relembrando o período, o Entrevistado 2 comenta que eram cerca de dois mil jovens, só no Rio de Janeiro, beneficiários dessa ação. O problema dos atrasos nos pagamentos gerou uma tensão entre os jovens, familiares e gestores dos pontos. No caso específico do Rio de Janeiro, foi decidido, por iniciativa dos pontos, realizar uma reunião na Regional do Ministério da Cultura, que teve a participação de cerca de 200 pessoas, como conta o Entrevistado 2:

Então eu sei que parece que cadastrou 12 mil no Brasil todo. Deu dois mil lá no Rio. Então proporcionalmente era muita gente. Só que teve um problema que o dinheiro não saía. A bolsa não saía. O processo de cadastramento era supercomplicado, o Ministério do Trabalho não tinha, os critérios não atendiam à questão da cultura. A iniciativa era boa de fazer a junção das coisas, só que você não tinha uma operacionalização clara disso aí. Então obviamente deu problema e atraso. E era um negócio meio véspera de Natal, começou em outubro, novembro e aí deu novembro e dezembro e o dinheiro não saiu, e aí começou a ter muito problema com os jovens, e inclusive em comunidades onde a situação é mais complicada, o pessoal começou a riscar carro de ponto, furar pneu, começou a ter umas represálias, umas coisas assim, bem complicado. Aí foi feita uma reunião, lá no Capanema, na Regional. Foi a primeira vez que teve uma reunião dos Pontos de Cultura, assim uma reunião aberta, uma reunião convocada pelos pontos.

¹⁴ Entrevista realizada em 11 de março de 2013.

A situação, como conta, foi complicada ao ponto de no dia posterior a essa primeira reunião ter sido marcada outra, com a presença do ministro Gilberto Gil e do secretário Célio Turino.

O que o Entrevistado 2 ressalta é que, por conta desse problema, os pontos acabaram mobilizando-se. Segundo ele, foi nessa reunião na Regional que os representantes dos pontos do Rio de Janeiro se encontraram pela primeira vez, e durante esse encontro foi proposta a criação do Fórum Estadual dos Pontos de Cultura do Rio de Janeiro. Isso tudo antes da realização da primeira Teia.

Outro processo importante para a gestão compartilhada e para o fomento das redes foi a contratação, por parte da SPPC, do Instituto Paulo Freire (IPF), que realizou uma série de oficinas nos Pontos de Cultura. Essas oficinas eram realizadas em conjunto com oficinas de cultura digital nos chamados “Encontros de Conhecimentos Livres”. Luana Vilutis, coordenadora do processo pelo Instituto Paulo Freire, conta, em entrevista¹⁵, que nessas formações o objetivo era estimular uma rede de trocas e de contatos entre os Pontos de Cultura, com base nos três pilares do Cultura Viva: protagonismo, autonomia e empoderamento. Ela relembra:

A gente trabalhou ainda num momento do programa em que não havia rede, não tinham comissões, não havia hoje o que eles chamam de movimento do Cultura Viva. Isso não existia. Os Pontos de Cultura estavam recém-conveniados, então a gente acabou entrando pra tentar trabalhar justamente essa articulação entre eles, constituir esses espaços.

As oficinas de gestão compartilhada do IPF integravam a programação dos Encontros de Conhecimentos Livres que promoviam as ações da Cultura Digital, com o objetivo de estimular e capacitar os pontos conveniados para a utilização do *software* livre. Isso porque, como uma das ações do Cultura Viva era que as organizações recebesse um *kit* multimídia para a produção de seu material, esses encontros tinham como proposta capacitar as equipes dos pontos. Essas capacitações funcionaram também como os primeiros momentos de encontro entre os pontos e o início do processo de formação de redes.

Ainda não existia um processo para a formação de um fórum, como comenta Vilutis; havia uma intenção de provocar essa rede como um dos princípios e características do programa, mas ainda não se tinha bem claro como seria isso, era um

¹⁵ Entrevista realizada em 03 de abril de 2013.

processo de construção entre o MinC e os atores da sociedade civil.

Essa mediação do IPF também foi significativa durante a primeira Teia, em abril de 2006, em São Paulo, no Ibirapuera, durante a Bienal de Artes, da qual participaram 400 Pontos de Cultura. A organização do encontro foi de produtores selecionados e contratados pela SPPC/MinC, e em sua realização surgiram vários problemas, pois de certa forma era uma novidade para os Pontos de Cultura:

Então, de repente, chegou em março todo mundo disse que ia ter a Teia em São Paulo, todo mundo tinha que se organizar para ir. A gente foi de ônibus, porque aí conseguiu muitos ônibus, acho que conseguiu um apoio da Itapemirim. Do Rio foram cinco ônibus que saíram pra Teia, e aí foi um processo de mobilização bem forte. (Entrevistado 2).

Na Teia, no pavilhão da Bienal, os pontos foram organizados em estandes por estados, como conta Vilutis. Essa forma de organização contribuiu para que a equipe do IPF identificasse os grupos estaduais e organizasse reuniões entre os grupos, provocando essa constante articulação entre eles. Ao final do primeiro encontro nacional foi realizada uma grande assembleia, na qual pela primeira vez os pontos organizados pelos estados puderam apresentar-se e conhecer-se, de acordo com Vilutis. Foi esse o primeiro grande momento de uma percepção da dimensão nacional do programa.

Nessa assembleia, os Pontos de Cultura também debateram as questões sobre o programa. Turino relembra como foi a decisão da Teia e da assembleia:

Não estou decidindo hoje, em 2013. Estou decidindo no final de 2005, uma crise geral, mensalão, demissão de ministros, mudança de composição, um programa ainda engatinhando, aquela rede de 400 Pontos ainda não se conheciam. Então dava para ser outro pra coordenar a mesa, e eles nem tinham quem escolher. Quem vai ser? Quem tinha a relação... Como a gente também tinha uma relação muito próxima com os pontos, mas como era uma equipe pequena, quem viajava eram três ou quatro pessoas na época. Então quase ninguém conhecia. Conhecia assim, tava começando, tinham os encontros de conhecimentos livres, mas ainda assim eram localizados.

Os Entrevistados 1¹⁶ e 2 contam que nessa primeira assembleia é que surge a ideia de instituir efetivamente o Fórum Nacional dos Pontos de Cultura.

Primeiro foi assim, Teia 2006 em São Paulo, queremos que tenha um fórum. Secretário, queremos que tenha um Fórum. Então ótimo, beleza, vamos organizar

¹⁶ Entrevista realizada em 22 de fevereiro 2013.

a outra Teia, a próxima Teia, e vamos prever um fórum (Entrevistado 1). Não foi chamada de fórum, não é considerada o primeiro fórum. O primeiro fórum vem em 2007. Então foi uma plenária nacional, que ela meio recomendou que na próxima Teia deveria ter o fórum. Na verdade ela foi uma grande assembleia. Foi um assembleiã de um dia inteiro, todo mundo se inscrevia para falar. Quem estava fazendo a coordenação e a metodologia era o Instituto Paulo Freire, que acho que logo no começo do programa eles foram um dos primeiros pontões. Justamente a tarefa deles era articular essa metodologia de articulação de redes, trabalhar essa formação mais política dos pontos e tal. Então eles coordenavam a plenária, eles coordenavam metodologicamente a plenária. Mas também era um negócio meio uma feira. Inscrição aberta, cada um falava, tinham algumas falas orientadas do ministério, apresentavam as ações, ação griô, apresentavam algumas coisas do programa, né, e o pessoal falava. O pessoal do Rio fez uma carta, documento propondo a realização de um primeiro Fórum dos Pontos de Cultura, e foi aprovado. (Entrevistado 2).

Percebe-se pelas entrevistas que a formalização do fórum se deu em parte pelo incentivo dos gestores do programa, em parte por uma mobilização dos Pontos de Cultura, que se encontravam, em âmbito nacional, pela primeira vez na Teia. No fórum, cada ponto conveniado teria direito a voz e voto.

Com a deliberação sobre a criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura, decidiu-se então, antes da Teia de 2007, pela realização de algumas ações prévias para a organização do evento nacional e do Fórum Nacional dos Pontos de Cultura. Nessa fase a ideia era que a Teia deixasse de ter um caráter somente de um grande encontro e passasse a ter um processo de formação de representação.

Como conta o Entrevistado 2, no período anterior à Teia 2007, foram promovidos encontros regionais, em 13 regiões divididas pela SPPEC/MinC, para discutir junto a esses grupos a proposta do fórum e as principais pautas dos Pontos de Cultura. Para a organização da Teia 2007 foi selecionado o Instituto Pensarte, de São Paulo. O Instituto Paulo Freire continuou no processo de formação, institucionalmente ligado ao Pensarte, em vez de contrato direto com o MinC.

Nos encontros pré-Teia, representantes das regiões foram eleitos para colaborar com a organização da Teia e com a criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura. Em seguida foi realizada uma reunião com esses representantes e demais convidados, chegando a ter na plenária do encontro mais de cem pessoas. Participaram diversos atores, como relata o Entrevistado 1:

Membros do MinC, sociedade civil, gestores estaduais, sempre foi bem aberta, bem plural, (participação) das vinculadas, das regionais (regionais do MinC). Por que como era Teia era das regionais. Eu não tenho o dado exato, mas o Entrevistado 2 tem isso muito claro, porque ele tem isso.

O Entrevistado 2 conta que percebeu nessa plenária que boa parte das decisões sobre a Teia já estava definida e que caberia aos representantes dos pontos trabalhar mais na organização do que discutir a própria organização. Outro fato é que ainda nesse momento as diretrizes sobre como seria a organização do fórum não tinham sido definidas.

Uma das finalidades desse encontro foi organizar uma comissão pré-Fórum Nacional de Pontos de Cultura, que articulasse com as bases das suas regiões e iniciasse o processo de construção de um regimento para o fórum. Ao final da plenária foi realizada uma votação para decidir como seria composta a comissão. Três propostas foram apresentadas:

Aí saiu três propostas: uma criar uma comissão de cinco, um por cada região do país; outra que era a aposta do Célio, que era uma comissão de 16, só que botando 13 – um representante de cada região que teve o encontro regional – mais a UNE, o MST e a CUT. Essa proposta perdeu, o Célio foi defender essa proposta no plenário e perdeu, ele defendeu os 13 representantes regionais mais a UNE, MST e CUT porque ele queria que os movimentos sociais organizados estivessem presentes nessa comissão, só que esta proposta perdeu. A aprovada foi um representante de cada encontro regional. Os 13 representantes, um de cada encontro regional. Seria essa comissão. (Entrevistado 2).

Essa pré-comissão foi composta inicialmente por 13 representantes, mas os 13 suplentes passaram a fazer parte efetivamente devido às demandas para a realização da Teia em 2007. Durante a organização da Teia vários problemas surgiram, como problemas na não emissão de passagens aéreas de vários representantes de pontos, que ficaram parados em aeroportos; a falta de organização para a distribuição dos vales de alimentação; entre outros. Acabou que os representantes dos pontos, da pré-comissão, em vez de se dedicarem à organização do fórum, dedicaram seu tempo à organização das atividades burocráticas.

Embora ninguém estivesse recebendo ali nem uma estrutura para trabalhar, a gente é que sabia quem estava vindo dos estados, aí o pessoal chegava no aeroporto, a passagem não tinha sido emitida, aí o pessoal chegava pra poder pegar os *vauchers*, porque comida era *vaucher*, e os *vauchers* não ficaram prontos a tempo. Então teve gente que ficou sem comer, então a gente virou um grande resolvidor de problema da Teia, quando o nosso objetivo na verdade seria montar a programação a metodologia do fórum. Só que a gente acabou tendo que resolver todos os problemas, porque quem tinha o contato com a base era a gente. (Entrevistado 2).

A Teia de 2007 aconteceu em Belo Horizonte e teve a participação de 578 Pontos de Cultura, com a previsão de encontro oficial do Fórum Nacional dos Pontos de Cultura. Foi nesse primeiro encontro que surgiu a proposta de criação da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC).

Existiam contradições na criação da CNPdC: da parte da SPPC/MinC, havia incentivo, pois esse núcleo organizativo dos representantes dos pontos facilitaria a interlocução com os gestores públicos. Parte dos membros do fórum concordava com a criação da CNPdC, e parte era contrária por achar que poderia hierarquizar a relação de participação e por achar que CNPdC poderia servir como instrumento político-partidário:

Aí na Teia, teve inclusive um grupo na própria Teia dentro do próprio fórum que não queria que tivesse a comissão. **P** – O que queria que fosse? **E** – Que não queria que fosse a representação. Aí eu também não lembro como é que foi. Eles não queriam, não, não pode ser assim. E outros não, nós queremos uma comissão. E como ela vai ser composta? Aí cada um começou [imita gritaria de todo mundo participando]. (Entrevistado 1).

E qual era a polêmica desse fórum? Era criar ou não criar a Comissão Nacional de Pontos de Cultura. Essa era a grande polêmica. O MinC queria que criasse. O Célio queria que criasse, ele achava importante criar esse instrumento da comissão. Agora, qual o tamanho dessa comissão? Ah, um representante por estado já seriam 27 pessoas. Só que além dos representantes por estado, tinha a proposta dos grupos temáticos. (Entrevistado 2).

Segundo os entrevistados, grande parte dos representantes de São Paulo não queria a formação da comissão. Havia uma desconfiança de que a comissão se transformasse em um núcleo político com direcionamento das demandas. Esse grupo de São Paulo que era, em sua maioria, ligado ao PT temia um direcionamento da CNPdC pelos gestores do programa, em sua maioria ligados ao PCdoB. Como esse grupo paulista tinha a maioria numérica na plenária do fórum, uma das estratégias para a concretização da comissão foi incentivar a criação de diversos grupo de trabalho (GTs) como forma de garantir a adesão dos representantes:

A gente começou a minar São Paulo assim, tinha um pessoal da música, então a gente pode criar uma comissão que tenha um GT de teatro, que tenha um GT de literatura, um GT de música, então a comissão foi ficando, na verdade, enorme. Porque aí o pessoal foi falando assim: “Então tem que ter os estados e as ações do programa, Cultura Digital, Ação Griô, Escola Viva, Juventude, e tem mais não sei o quê. Mas isso não dá conta, tem que ter um GT”. Cada um que queria propor um GT a gente acatava porque isso era mais gente que apoiava a criação da comissão, entendeu? Então às vezes o cara queria criar o GT pra poder ser da comissão, né (Entrevistado 2).

Foi criada a comissão, e todo mundo gritando “eu quero GT disso, eu quero GT daquilo”. No final criou tudo, tudo o que todo mundo queria. (Entrevistado 1).

Nesse período também já estavam evidentes os problemas que os pontos apresentavam em relação à gestão dos convênios, e isso passou a ser uma pauta comum, que de certa forma mobilizava os representantes para uma ação conjunta. Na *Carta de Apresentação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura*, de 2007, há o relato dessas dificuldades na gestão e, ao mesmo tempo, uma chamada para a mobilização:

Em todo o país, os Pontos de Cultura estão muito insatisfeitos pelas inúmeras dificuldades vivenciadas. O Cultura Viva possui muitos méritos em sua concepção, mas tem grandes problemas na operacionalização, pois há grande dificuldade do Estado em acompanhar a ação democrática do Programa. São notórios os impasses entre a natureza das atividades socioculturais em contraposição às limitações impostas pela Legislação e o reduzido quadro de pessoal do MINC, que redonda em pouca agilidade nas tramitações de convênios e prestações de contas.

O evento TEIA tem sido outro fator de insatisfação, pois está sendo realizado com baixa participação dos PCs em sua concepção, execução e programação.

Com base nos princípios de gestão democrática e compartilhada, a Comissão vem trabalhando para que o Fórum seja um ambiente propício ao diálogo, um espaço participativo que deve espelhar as falas, os anseios, as expectativas, os desejos dos diversos Pontos de Cultura do país.

Como o Cultura Viva é uma política de interesse da sociedade civil, o Fórum se reveste de especial importância. Convidamos o movimento político cultural (que é anterior ao Cultura Viva) a se fazer presente no FNPC. A oportunidade é histórica e única, o espaço é este, o momento é agora. Vamos fazer deste Fórum um lugar e um tempo de proposições e de construção coletiva. (FNPC, 2007).

Nessa primeira reunião do fórum, decidiu-se pela constituição da CNPdC. No documento *Sistematização das Propostas dos Grupos de Trabalho*, produzido por representantes do fórum, estão sintetizadas as principais propostas debatidas na primeira assembleia do fórum, na Teia de 2007. Entre as demandas estão o Marco Legal do programa, em específico apontamentos sobre os entraves nos convênios. É reforçada a importância da constituição do fórum e o fomento a um “Movimento Nacional”. Alguns dos itens do documento:

Foi apontada a necessidade de articulação dos Pontos de Cultura em um movimento nacional que remeta a uma força coletiva no país, na atual conjuntura. Priorizar a criação de fóruns e redes locais por meio de Capacitação, Captação de recursos e ações conjuntas (...)

Necessidade de constituição de uma nova Comissão para assegurar a solução das demandas dos Pontos de Cultura já levantadas nos encontros regionais e nacionais.

Composição da Comissão com 27 representantes de Pontos de Cultura: um por

estado e cinco representantes de Pontões de Cultura, um por região.

No documento há menção de que um dos objetivos da comissão seria mediar a criação do Conselho Nacional de Pontos de Cultura, o que não ocorreu. Também não fica clara em determinado momento do documento a fala da constituição da comissão, mantendo o formato dos 13 representantes da pré-comissão.

Em relação à avaliação da realização da Teia 2007, houve uma forte crítica sobre a não participação efetiva dos Pontos de Cultura na construção e organização do encontro e sobre a desorganização do evento. Foi deliberado que os pontos deveriam participar ativamente na produção das Teias, e que o evento nacional deveria ser intercalado por encontros estaduais e regionais. Essas demandas sobre a produção da Teia foram acatadas, de forma que a Teia de 2008 foi liderada por um Ponto de Cultura, o Invenção Brasileira, de Brasília (DF).

Foi criada, então, em 2007, a CNPdC, e eleitos os primeiros representantes. O regimento da comissão, com data de 2009, em seu Artigo 1, afirma:

A Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC) é uma instância legítima e deliberativa do Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, e sua constituição formal garante a autonomia e diversidade das formas de organização deste movimento, através das redes e fóruns estaduais e regionais, das redes temáticas, das ações nacionais, das redes articuladas pelos Pontões de Cultura e as demais formas de organização transversal dos Pontos de Cultura em nível local, regional, nacional e internacional.

A comissão, de acordo com o regimento, é composta por 27 representantes dos estados e Distrito Federal e respectivos suplentes. Também constituem a comissão 25 Grupos de Trabalho (GTs): LGBT; Matriz Africana; Cultura da Paz; Juventude; Grupo Amazônico; Estudantes; Audiovisual; Patrimônio Material e Imaterial; Rádios Comunitárias; Hip Hop; Economia Solidária; Artes Cênicas; Criança e Adolescente; Literatura, Livro e Leitura; Música; Gênero; Ribeirinhos; Culturas Tradicionais e Indígenas; Rede da Terra; Ação Griô; Escola Viva; Cultura Digital; Legislação; Sustentabilidade e Pontões; e Articulação em Rede.

O formato da eleição e dos representantes regionais ficou aberto para cada estado definir, tanto é que em alguns casos a representação foi feita por colegiado, como no caso do Rio de Janeiro. A definição era de que os representantes estaduais seriam definidos nos encontros regionais e legitimados na Teia Nacional. Já os representantes

dos GTs seriam eleitos na Teia, já que a participação desses grupos não se dava em âmbito territorial, o que dificultava o encontro dos grupos. Também foram criadas subcomissões internas: Mobilização, Sustentabilidade (Gestão), Produção, Articulação/Secretaria, Pesquisa/Memória, Comunicação e Legislação.

O processo para a organização da Teia de 2008 e 2010 foi todo feito de acordo com o que foi deliberado em 2007: com encontros prévios e participação direta dos representantes nas decisões sobre o evento. Só em 2010 foi que a liderança do evento não foi feita por um Ponto de Cultura. Em 2008, a Teia aconteceu em Brasília e contou com 670 Pontos de Cultura participantes; em 2010 a cidade-sede foi Fortaleza, onde participaram dois mil Pontos de Cultura.

Nesses encontros se percebeu que começaram a surgir pautas sobre as demandas do processo de organização dessas instâncias e as dificuldades de uma participação efetiva dos representantes, por diversas razões, entre elas a própria distância geográfica. Algumas dessas dificuldades foram suplantadas pelos meios virtuais, como as listas de discussões:

Porque se não fosse o meio virtual, se não fosse a própria cultura digital que foi uma das premissas do Cultura Viva, o maior problema de tudo é sempre comunicação, a falta de. Mas se não tivesse isso, a gente ia ter uma noção só de 15% do potencial do Cultura Viva. A gente ainda estaria engatinhando. (Entrevistado 1).

A própria gestão do programa ajudava e estimulava esses encontros por meio do repasse de recursos. Alguns Pontões de Cultura tinham em seus planos de trabalho essa articulação em rede e previam em seus orçamentos passagens, alimentação, hospedagem, entre outros, para representantes dos pontos. Os encontros também se davam pela participação em outros eventos: “Então como que a gente se reunia. Vai ter uma Conferência de Comunicação, então põe lá mais 50 passagens para a comissão se reunir. Então a gente fazia uns acordos conforme os eventos iam acontecendo”. (Entrevistado 1).

Dessa demanda, nasceu em 2009 a ideia de ter um Pontão de Articulação da CNPdC. O projeto foi então proposto pelo Ponto de Cultura Comunidade Educacional de Pirenópolis (Coepi). O projeto foi aprovado pelo MinC, sendo firmado o convênio. A ideia era também que cada vez mais a comissão não dependesse da gestão orçamentária do MinC, mesmo contando com recursos públicos para suas ações.

Em março de 2010 foi realizada a última Teia da gestão do secretário Célio Turino, que deixou o cargo no dia seguinte ao último dia da Teia, para se candidatar a deputado federal pelo PCdoB por São Paulo, nas eleições de outubro daquele ano. Nessa Teia houve a terceira eleição dos representantes da comissão – primeira em 2007 e segunda em 2008. O convênio do Pontão de Articulação foi firmado em maio de 2010, mas as atividades começaram efetivamente em agosto. Com a saída de Célio e com o período da eleição em 2010, os problemas da gestão do programa começaram a se agravar.

Em novembro de 2010, já com o resultado das eleições de 2010 para presidente e com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, a comissão divulgou carta aberta para a nova presidenta com manifestação sobre a necessidade da continuidade do programa e da importância de não encarar o Cultura Viva como “mero programa de repasse de recursos, muito menos como mercadoria ou instrumento de manipulação eletiva”. (CARTA DE PIRENÓPOLIS, 2010).

Algumas das principais reivindicações expostas na carta para a nova presidenta e sua equipe foram: disponibilização por parte do MinC da situação dos convênios com os pontos; esforços para a criação de um marco regulatório do programa (aprovação da Lei Cultura Viva); continuidade da realização das Teias; ampliação dos pontos, garantindo presença em todos os municípios brasileiros.

Partindo dessa trajetória da criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura e da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC), de 2004 a 2010, podemos perceber que houve participação da sociedade civil na definição das regras, e que suas deliberações eram, em certa medida, acatadas pela gestão do ministério. Lógico que, como o presente trabalho é um estudo de caso, as entrevistas e os documentos apontam eventos significativos para compreender como se deu esse processo. Seria importante medir quantitativamente a participação dos demais representantes do fórum e da comissão.

Analisando esse histórico a partir de dois quadros analíticos, com base no tipo de relação estabelecida e no desenho institucional do programa, podemos considerar que: i) Apesar de a participação dos representantes com voz e voto ser restrita aos Pontos de Cultura conveniados, as regras de funcionamento foram amplamente debatidas e houve propostas para a ampliação dos grupos beneficiados, sendo o formato marcado por

características corporativistas, mas com algumas propostas de uma esfera pública. (CORTE e GUGLIANO, 2010). Mais detalhes na TABELA 5. ii) Podemos afirmar que o tipo de relação estabelecida entre a sociedade civil e o Estado neste caso foi o “Encontro Participativo” proposto por Teixeira (2000). Ou seja, os grupos receberam recursos para executar as ações, mas não agiram como meros prestadores de serviços. Pelo contrário, pois as definições do tipo de ação foram definidas pelos pontos ao apresentarem seus projetos. Também houve espaço para a contestação desses grupos frente aos gestores públicos. Outro ponto foi que esse grupo, em sua maioria associações, acabou por afetar a dinâmica institucional, como trata Warren citado por Lüchmann (2011).

TABELA 5 – CARACTERÍSTICAS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO FÓRUM NACIONAL DOS PONTOS DE CULTURA E DA COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA - CNPdC

| Característica | Fórum Nacional de Pontos de Cultura – Comissão Nacional de Pontos de Cultura – CNPdC |
|---|---|
| Relação com os governos | Criação do Fórum e da CNPdC fortemente estimulada pelo Executivo. A iniciativa surge do Executivo, mas não suas regras, que são debatidas e definidas pelos atores da sociedade civil, no caso os representantes dos Pontos de Cultura. |
| Tipos de participantes | Representantes das ações do Programa Cultura Viva conveniados ao MinC. Outros atores culturais não têm direito a voto. Não tem participação de representantes do poder público (MinC), com voz e voto. |
| Tipos de questões sobre as quais tomam decisões (pautas principais) | As pautas principais são relacionadas às próprias demandas do programa: Marco Legal; Processos de transferência de recursos burocratizados (problemas nas prestações de contas); Novas propostas para editais/ações do programa; demandas para a articulação em rede. Apesar disso, as demandas acabam por atender novos grupos ao exigir a ampliação do programa. |
| Regras que guiam o funcionamento | Regras construídas pelos membros do Fórum e CNPdC (regimento do Fórum e da CNPdC); Não tem garantia institucional (lei, portaria, normas que incluam a CNPdC no organograma do MinC) Organização dos encontros: grande dependência da iniciativa e dos recursos do MinC, dificuldades devido à abrangência territorial nacional, limitação ao uso das novas tecnologias (auxilia, mas há |

FONTE: CORTE e GUGLIANO (2010, P. 66).

Nesse sentido, podemos afirmar que o desenho institucional do programa, apesar dos desafios, possibilitou a participação da sociedade civil no debate da política pública em questão. O que queremos tratar brevemente em seguida é de que maneira esses novos atores coletivos, impulsionados pela gestão de 2004-2010 do Cultura Viva, passaram a ser personagens importantes no debate dessa política pública e como, com a mudança da gestão do ministério, reforçou-se a tradição de instabilidade do MinC, gerando constrangimentos à participação possibilitada na gestão anterior. Com isso, esses atores da sociedade civil passaram a buscar novas formas de interlocução para suas demandas.

5.6 MUDANÇA DE GOVERNO EM 2011

Com a posse da presidenta Dilma Rousseff em 2011, houve uma mudança na nomeação dos gestores da pasta da Cultura, mesmo sendo eleita uma presidenta do PT, partido do presidente anterior.

A nomeação de Ana de Hollanda para ministra da Cultura gerou insatisfação por parte de grupos culturais, que tinham a expectativa de continuidade do ministro Juca Ferreira. Em seu discurso de posse, em 2011, Ana de Hollanda afirmou o compromisso com os Pontos de Cultura:

É claro que vamos dar continuidade a iniciativas como os Pontos de Cultura, programas e projetos do Mais Cultura, intervenções culturais e urbanísticas já aprovadas ou em andamento – como as ações urbanas previstas no PAC 2, com suas praças, jardins, equipamentos de lazer e bibliotecas. E as obras do PAC das cidades históricas, destinadas a iluminar memórias brasileiras. Enfim, minha gestão jamais será sinônimo de abandono do que foi ou está sendo feito. Não quero a casa arrumada pela metade. Coisas se desfazendo pelo caminho. Pinturas deixadas no cavalete por falta de tinta.

Quem assumiu a secretaria gestora do Cultura Viva, que passou a denominar-se Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC), foi Marta Porto. Em 22 fevereiro

de 2011, o site do Ministério da Cultura divulgou notícia sobre reunião da ministra Ana de Hollanda, o secretário-executivo Vitor Ortiz e a secretária Marta Porto com cerca de 30 representantes de Pontos de Cultura, de São Paulo, Goiás e Distrito Federal. Durante a reunião a ministra reafirmou o compromisso com os Pontos de Cultura, e Marta Porto explicou a situação da atual secretaria.

Apesar dessa reunião, em carta aberta com data de março de 2011, a CNPdC relatou as tentativas de diálogo com os gestores do MinC não atendidas. A primeira solicitação de audiência com a ministra, com documento protocolado, deu-se em 10 de janeiro de 2011. Em primeiro de fevereiro de 2011 foi realizada a primeira reunião com o Pontão de articulação da CNPdC, o secretário-executivo do MinC, Victor Ortiz, e a secretária Marta Porto. Em encontro da comissão em março de 2011 estiveram presentes dois representantes da secretaria gestora do Cultura Viva.

Na carta, a queixa da comissão em relação ao posicionamento da nova gestão dizia respeito ao fechamento do diálogo com os representantes dos Pontos de Cultura e com a própria CNPdC, tornando essa relação uma “relação protocolar”.

O foco da gestão de Marta Porto foi o processo de reorganização do Cultura Viva, especificamente nas questões burocráticas dos convênios. Não contentes com essa situação, em maio de 2011, representantes dos pontos mobilizaram uma marcha para Brasília, com a finalidade de pressionar os gestores sobre a situação e o posicionamento a respeito das demandas do programa. (PONTÃO CNPdC/COEPI, 2011).

Paralelamente às pressões dos pontos junto ao ministério, outras ações começaram a ser protagonizadas por esses atores. Uma delas foi a articulação com a deputada Jandira Feghali, do PCdoB/RJ, para encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto Lei Cultura Viva. A discussão da criação de um dispositivo legal, que garantisse o programa como política pública, já vinha sendo realizada na gestão de Célio Turino. Com a falta de interlocução com o executivo federal, a mobilização dos pontos passou a reforçar a articulação no legislativo federal.

Foi criado também um site da CNPdC, como plataforma colaborativa entre os representantes, para a manutenção do diálogo, discussão e deliberação pelos representantes do Pontos de Cultura. Porém, as desmobilizações se tornaram frequentes, causadas pela falta de apoio do MinC, com os desgastes pelo problema de repasse de recursos, pelo cancelamento de alguns editais, e pelas divergências que começaram a

ficar mais evidentes entre representantes da CNPdC e demais pontos. Tanto é que, após Teia de 2010, não houve nova eleição de membros da comissão, permanecendo aqueles eleitos na última Teia.

Outra importante ação protagonizada foi o processo de mobilização da Rede Latino-Americana de Cultura Comunitária, com a participação de países da América do Sul. A rede surgiu com a finalidade de mapear os atores de culturas comunitárias nos países sul-americanos e incentivar e pressionar os governos locais para a criação de políticas similares ao Cultura Viva, a partir da experiência brasileira.

No início de setembro de 2011, Marta Porto pediu demissão do cargo de secretária. Em seu lugar assumiu Márcia Rollemberg, que tinha em sua pauta principal o redesenho do Cultura Viva a partir das análises e avaliações sobre o programa. Nesse processo de redesenho foram convidados a participar cinco representantes da CNPdC.

Apesar de o programa continuar com os repasses e a abertura de editais, conforme Relatório do Cultura Viva (ROLLEMBERG, 2012), os princípios de uma gestão compartilhada não tiveram continuidade. Evidência disso é que nos anos 2011 e 2012 não foi realizada nenhuma Teia, e esta passou a ser uma exigência na pauta da CNPdC.

Desde sua criação, em 2004, é visível e significativo o crescimento do programa. Exemplo claro é a evolução da dotação orçamentária do programa do ano de início até 2012: de R\$ 16.160.000,00, em 2004, para R\$ 113.624.780,00, em 2012. Um crescimento nominal – sem contar a inflação – de mais de 700% em oito anos de programa. (ROLLEMBERG, 2012).

O processo maior conforme relatório foi da descentralização, para estados e municípios, prática característica de outras políticas públicas federais. Atualmente boa parte dos pontos e pontões conveniados pertence às redes estaduais. Esse processo provocou novos desafios à proposta da gestão participativa do programa, uma vez que incluiu novos perfis de atores, os gestores locais, e um número maior de participantes. Porém, se cresceu em número de convênio, a gestão compartilhada ficou estagnada, gerando uma enorme insatisfação por parte dos Pontos de Cultura.

No âmbito do próprio MinC, as insatisfações com a atuação da ministra Ana de Hollanda levaram a uma série de protestos. Não foi só o caso do Cultura Viva em que o diálogo entre MinC e sociedade civil foi fechado. Os debates sobre as leis de incentivo e a Lei de Direito Autoral, promovidos pela gestão Gil e Juca, também foram fortemente

interrompidos. Isso gerou uma série de mobilizações, que levaram, entre outros fatores, à demissão de Ana de Hollanda, assumindo, em setembro de 2012, Marta Suplicy (PT/SP).

6 POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS NA GESTÃO PARTICIPATIVA: CONCLUSÕES

Primeiro, o que podemos concluir a partir da nossa pesquisa é que, conforme trata Kingdon (2003), os processos de mudança na agenda e de geração de alternativas, no caso do Ministério da Cultura e na formulação do Programa Cultura Viva, aconteceram de formas distintas. O primeiro fortemente marcado pela mudança no governo, com posicionamento ideológico distinto ao anterior. Essa mudança, como afirma Kingdon, é um dos principais motivos para alteração nas agendas governamentais.

Por outro lado, o Cultura Viva surge como alternativa em meio a dois movimentos: uma crise dentro do MinC e a incerteza no momento de qual seria a melhor “solução” para uma nova política que valorizasse as características simbólicas, econômicas e cidadãs, diretrizes da nova gestão do ministério.

A janela de oportunidade para a existência do Cultura Viva se deu, como pudemos perceber, com o importante papel de Turino como empreendedor político. A proposta do Cultura Viva foi levada por Turino a partir de suas experiências anteriores. Seu papel foi fundamental para a implementação do programa, apesar das limitações internas referentes aos processos burocráticos e as divergências internas.

Nossa contribuição com o debate da mudança de agenda, com as análises do presente estudo de caso, dá-se a partir dos conceitos de *path dependence* e desenho institucional.

Em relação ao padrão institucional consideramos o conceito restrito de *path dependence*, de Pierson (2000), que trata que os padrões tentem a continuar quando os custos de mudança são mais altos, mesmo que haja possibilidade de mudança. Também nos baseamos nos trabalhos e argumentos de Rubim (2007a/2007b/2011), partindo da constatação da instabilidade política no Ministério da Cultura. Se por um lado esse padrão é uma “triste tradição”, como define Rubim, é nesse cenário instável que pudemos observar uma mudança significativa na agenda das políticas culturais federais, com a criação do Cultura Viva.

O que identificamos é que, por mais que a eleição de 2010 tenha garantido uma continuidade partidária na Presidência da República, nos cargos executivos se percebeu uma descontinuidade das políticas impulsionadas na gestão Gil e Juca, em específico no Cultura Viva. Talvez em parte isso seja efeito da característica brasileira de um

presidencialismo de coalizão, com negociações e mudanças no interior dos governos coligados, o que não garante continuidade das políticas. Em termos gerais, o que acontece no MinC na gestão da Ana de Hollanda é que as práticas anteriores das políticas públicas culturais, com enfoque nas leis de incentivo, prevaleceram, em certa medida por estas práticas estarem estabelecidas por leis, reforçando o padrão institucional do ministério.

Já na gestão do Cultura Viva, o argumento das dificuldades burocráticas se tornou a pauta principal, visto que o foco central da secretaria gestora do programa foi o redesenho do Cultura Viva. Também, se houve um crescimento e a continuidade do processo de descentralização do programa para estados e municípios, os mecanismos de participação dos atores da sociedade civil não tiveram a mesma atenção. Isso fica evidenciado na não realização das Teias em 2011 e 2012.

No que diz respeito ao desenho institucional do Cultura Viva, esse propiciou a atores da sociedade civil participarem da dinâmica decisória do programa, com a criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura e da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC). Pudemos perceber nas entrevistas e relatos que a criação dessas instâncias participativas foi possibilitada pela iniciativa tanto dos gestores governamentais quanto da pressão dos Pontos de Cultura articulados. Estes participaram ativamente na construção do formato e das regras desses espaços. Por mais que fórum e comissão, de 2004 a 2010, tivessem a participação restrita aos conveniados do Cultura Viva, não caracterizando uma esfera pública (CORTES e GUGLIANO, 2010), há relatos de que o debate buscava a ampliação dos beneficiários do programa e da discussão sobre cultura.

O que esse movimento de inclusão desses atores propiciou posteriormente foi o início da criação de um “movimento” dos Pontos de Cultura, que passaram a agir em outras frentes, como a criação da Lei Cultura Viva e de políticas culturais comunitárias em países da América do Sul.

Gohn (2010) trata que essa relação próxima entre atores da sociedade civil e estado em ações participativas, em certa medida, dá-se pelo o que ela definiu de política de identidade, na qual os grupos acabam por adaptar suas bandeiras às propostas estatais. Como ela mesmo aborda:

Atualmente a identidade tem sido tratada, por analistas e pelos formuladores de políticas públicas, como uma ferramenta em construção. Não se trata da

identidade construída na trajetória de um movimento, mas de uma identidade modelada, outorgada, na qual determinados sujeitos sociopolíticos e culturais são mobilizados para serem incluídos (GOHN, 2010, p. 31).

Para a autora, os movimentos sociais teriam continuidade quando sua identificação é criada pelas suas necessidades na construção de uma identidade política. Por mais que o movimento dos Pontos de Cultura tenha sido criado e incentivado pelo órgão federal, esses mesmos atores da sociedade civil acabaram por se identificar pela falta de uma política pública cultural direcionada a seus grupos. Podemos dizer que, em certa medida, o desenho institucional do programa acabou proporcionando isso. Vilutis, em entrevista, traz uma fala que reflete isso:

Naquela época [de formação dos pontos] ninguém conhecia um ao outro. Era outro momento do programa, a gente está falando de quase 10 anos atrás. Então os Pontos de Cultura estavam recém se constituindo. Ainda não tinham nem essa identidade constituída. Hoje ela é bem mais forte, você ser um Ponto de Cultura você não precisa explicar muito o que isso significa.

Também podemos concluir, pelas nossas análises, que no presente caso a política pública opera em contradições. Se uma alta institucionalidade, baseada em leis e orçamentos fixos, garante a continuidade, por outro lado pode tornar-se de difícil mudança em contextos nos quais as políticas são ultrapassadas, ou quando grupos buscam por transformação. Já em um ambiente de baixa institucionalidade, a mudança é mais viável, mas pode propiciar um padrão de instabilidade e alta dependência do Poder Executivo. É a política pública *versus* a política de governo.

A institucionalidade de um política, para que a mesma torne-se política pública, dá-se pela formulação de leis e pela definição do orçamento público. Grupos que querem a continuidade das políticas ou das ações do governo, que garantam seus interesses, independentemente da posição ideológica do Executivo, procuram a criação de leis. Tirando as especificidades do governo brasileiro da capacidade de o Executivo em legislar, o *locus* institucional é o Legislativo.

A experiência do Programa Cultura Viva, com a aproximação dos movimentos culturais e grupos culturais que antes não tinham acesso à esfera federal de decisões sobre a cultura, gerou um aprendizado político nesse sentido. Esses grupos, mobilizados inicialmente pela criação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura, especificamente pela CNPdC, hoje têm como uma de suas pautas a aprovação da Lei Cultura Viva no

Congresso Nacional.

Em pesquisa sobre o regime militar, Arturi (2001), ao analisar o processo de transição para a abertura democrática no Brasil, chegou à conclusão de que esse processo teria sido feito de “cima para baixo”, com negociações entre elites, e que perduraria na democracia brasileira o padrão institucional da época da ditadura – Arturi utiliza-se do conceito de *path dependence*. É fato que a grande frustração do movimento “Direitas Já” veio com a rejeição no Congresso da Emenda Dante de Oliveira, que previa eleições diretas. De toda maneira, o que Rodrigues (2003) argumenta sobre o papel da sociedade civil nesse período é que, por mais que não tenham sido conquistadas certas lutas no período, a organização desses movimentos mudou a dinâmica da política brasileira e da gramática da nossa democracia.

Em certa medida, podemos afirmar que, por mais que determinadas conquistas dos Pontos de Cultura não tenham sido alcançadas pelo padrão de fazer política pública do MinC, o Cultura Viva possibilitou a organização desse novo ator nos debates sobre políticas culturais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria H.T. **Prefácio - Políticas públicas no Brasil**. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ARRETCHE, Marta. **A agenda institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, nº 64, p. 147-151, 2007.

ARTURI, Carlos S. **O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro**. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 17, p. 11-31, nov. 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, p. 43-64, 2008.

BARBOSA DA SILVA, Frederico; ARAÚJO, Herton Ellery (organizadores). **Cultura Viva: avaliação do programa arte educação e cidadania**. Ipea. Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Plano Nacional da Cultura**. Brasília, DF, 2008.

_____. **Catálogo Cultura Viva**. Brasília, DF, 2009a.

_____. **Programa Cultura Viva: análises e observações**. Brasília, DF, 2009b.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAPELLA, Ana Claudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 61, p. 25-52, 2006.

_____. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, 2004.

CNPdC, Comissão Nacional dos Pontos de Cultura. **Regimento Interno da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura**. 2009.

_____. **Carta de Pirenópolis**. Pirenópolis, 2010.

_____. **Carta ao Ministério da Cultura**. 2011

_____. **Carta da CNPdC à Ministra Ana de Hollanda**. 2011

CNPdC, Comissão Nacional dos Pontos de Cultura. **Regimento Interno da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura**. Brasília, 2009.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: M.I.T. Press, 1994.

CORTES, Soraya Vargas. GUGLIANO, Alfredo. **Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil**. Sociologias, ano 12, n. 24, mai/ago, p. 44-75. Porto Alegre, 2010.

FNPC, Fórum Nacional dos Pontos de Cultura. **Carta de Apresentação do Fórum Nacional de Pontos de Cultura**. Belo Horizonte, 2007.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, jun, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GRUMAN, Marcelo. **Nem tanto ao céu, nem tanto a terra: limites e possibilidades da lei de incentivo fiscal à cultura**. Artigo, sem data.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2003.

HOCHMAN, Gilberto (org). **Políticas públicas no Brasil**. /organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Desatando Nós: Associativismo Civil, Democracia e Empoderamento na Colônia de Pescadores de Matinhos, Paraná**. Tese (Doutorado Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2007.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Indicadores e Informações Culturais**. 2003

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2008. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – Fasfil 2005**. Rio de Janeiro.

IMMERGUT, E.M. **The theoretical core of the new institucionalism**. Politics & Society, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

IPEA. **Cultura viva: as práticas de pontos e pontões**. Coordenação de Cultura. Brasília, 2011.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Pearson, 2003. 1ª Ed., 1984.

LACERDA, Alice P. **Políticas públicas de cultura para a democracia cultural: uma análise do programa Cultura Viva do Ministério da Cultura**. Dissertação apresentada no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, 2010.

LEVI, M. **Uma lógica da mudança institucional**. Dados, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LÜCHMANN, Lígia H.H. **A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa, PPGSP – UFSC, n. 33, novembro, 2002.

_____. **O desenho institucional dos conselhos gestores**. In: Lyra, R.P. (Org.) Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

_____. **Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos**. Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2003.

MINC, Ministério da Cultura. **Revista da II Conferência de Cultura**, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, vol. 1, n. 52, junho, 2003.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**; tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PIERSON, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics**. The American Political Science Review, vol. 94, n. 2, junho, 2000. (p. 251-267).

PNC. **Plano Nacional de Cultura. Diretrizes Gerais**. 2ª Ed., 2008.

PONTÃO CNPdc/COEPI. **Marcha Nacional na mídia**. Disponível em: <www.pontosdecultura.org.br>. Acesso em: 2011.

ROCHA, Sophia Cardoso. **Programa Cultura Viva e seu processo de estadualização na Bahia**. Dissertação apresentada no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, 2011.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Direitas Já: o grito preso na garganta**. 1ª Ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ROLLENBERG, Márcia. **Relatório da Secretaria de Cidadania Cultural**. (Apresentação de slides). 2012.

_____. **Apresentação histórico sobre a TEIA – Secretaria de Cidadania Cultural – MinC** (Apresentação de slides), sem data.

_____. **Relatório Redesenho Cultura Viva**. Brasília, DF, 2012.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios**. In: Políticas culturais no Brasil. Antonio Albino Canelas Rubim e Alexandre Barbalho (Org.). Edufba, Salvador, 2007a.

_____. **Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos**. Trabalho apresentado no Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Faculdade de Comunicação – Universidade Federal da Bahia, 2007b.

_____. **As políticas culturais e o governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. **“Estado do Campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. RBCS, vol.18, n. 51, fevereiro, 2003.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, n. 16, jul/dez, p. 20-45, Porto Alegre, 2006.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade**. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Identidades em Construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, São Paulo, 2000.

TURINO, Célio. 2009. **Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi.

THELEN, Kathlen. **Historical institutionalism in comparative politics**. *Annual Review of Political Science*, 2, 1999.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

VILUTIS, Luana. **Cultura e juventude: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi – 2ª Ed.,

Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **The multiple streams framework: struture, limitations, prospects.** In: Theories of Policy Process. Paul A. Sabatier. Westviem Press, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – OUTRAS FONTES DA PESQUISA

1) Editais, Leis/Projeto de Lei, Portarias, Notas Oficiais

- Edital 001/2004 do Cultura Viva, de 16 de julho de 2004
- Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional
- Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 – Lei Sarney
- Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991 – Lei Rouanet
- Lei nº 9.790 de 1999 – Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei das OSCIPs
- Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 – Institui o Plano Nacional de Cultura
- Nota de Esclarecimento do Ministério da Cultura, no dia 18 de fevereiro de 2004
- Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004 – Institui o Plano Nacional de Cultura
- Portaria nº 368 de 12 de julho de 2007

2) Discursos

- Discurso de posse presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva – 2003
- Discurso de posse ministro Gilberto Gil – 2003
- Discurso de balanço do primeiro ano ministro Gilberto Gil – dezembro 2003
- Discurso ministro Gilberto Gil, em Berlim, sobre o Cultura Viva – setembro 2004
- Discurso de posse ministra Ana de Holanda – janeiro 2011

3) Entrevistas

- Célio Turino: ex-secretário do MinC, criador do Programa Cultura Viva (entrevista realizada em 19 de fevereiro de 2013, em São Paulo/SP)
- Luana Vilutis: coordenadora do Instituto Paulo Freire no período de capacitação em gestão compartilhada dos Pontos de Cultura (entrevista realizada em 03 de abril de 2013 por Skype)
- Entrevistado 1: membro da primeira gestão da CNPdC e coordenador do pontão responsável pela gestão da CNPdC até 2011 (entrevista realizada em 22 de fevereiro de 2013, em Pirenópolis/GO)
- Entrevistado 2: membro fundador do Fórum Nacional de Pontos de Cultura, membro da primeira gestão da CNPdC, atuou na secretaria gestora do programa, é mobilizador da Lei Cultura Viva e do Movimento Cultura Comunitária – América do Sul (entrevista realizada em 11 de março de 2013, em Curitiba/PR)
- Entrevistado 3: membro da primeira gestão da CNPdC. Representante da Comissão Paulista de Pontos de Cultura e articulador do Movimento Cultura Comunitária na América Latina (entrevista realizada em 08 de março de 2013, por Skype)

4) Sites

- Ministério da Cultura – www.cultura.gov.br
- Programa Cultura Viva – www.cultura.gov.br/culturaviva
- Comissão Nacional de Pontos de Cultura – www.pontosdecultura.org.br
- Espaço de comunicação compartilhada – www.pontoporponeto.org.br
- Biblioteca do Planalto – www.planalto.gov.br/presidencia/biblioteca
- Partido dos Trabalhadores – www.pt.org.br

APÊNDICE 2 – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS (SEMIESTRUTURADO)

Roteiro entrevista Célio Turino

- 1) Como surgiu a proposta do Cultura Viva?
- 2) O que motivou um modelo participativo de gestão e a criação da comissão?
- 3) Qual a finalidade da comissão?
- 4) Como e quando foi criada? Houve participação de atores da sociedade civil na criação?
- 5) Quem pode participar da comissão? Quais os critérios?
- 6) Como foram eleitos os participantes?
- 7) Tem poder de deliberação ou é somente consultivo?
- 8) Como as demandas eram absorvidas pelo MinC?
- 9) Como foi o processo de crescimento e descentralização do programa e como isso afetou a participação da CNPdC?
- 10) Como foi o processo de mudança na gestão do MinC e da secretaria e como isso afetou a gestão e participação da CNPdC?
- 11) Você acha que esse modelo incentivou a participação dos atores?
- 12) Quais os ganhos e quais os desafios?
- 13) Qual você acha era o grande desafio do MinC em relação às políticas culturais quando assumiu a secretaria e quais são os desafios hoje?

Roteiro participação dos atores

- 1) Como sua organização foi escolhida/eleita para participar da comissão? Quando foi isso?
- 2) O que motivou a participação?
- 3) Você participou (participa) das normas de funcionamento da comissão?
- 4) Como são definidas as propostas da região que você representa para levar para a CNPdC?
- 5) Como são feitas as reuniões? Presenciais ou à distância? Qual a periodicidade?
- 6) Quais os desafios e ganhos da organização da CNPdC por redes virtuais?
- 7) Como são definidas as pautas das reuniões?
- 8) Você ou sua organização participam desta decisão?
- 9) Como são as discussões sobre as pautas da CNPdC? Há muitos pontos divergentes e convergentes?
- 10) Você acha que suas propostas são consideradas?
- 11) Você considera que todos os membros têm as mesmas condições de participação das discussões?
- 12) Como você retorna para pares os assuntos debatidos na comissão?
- 13) De um modo geral como você considera a sua participação na comissão? O que contribui e o que dificulta?
- 14) Quais foram as principais mudanças na comissão desde que você começou a participar?
- 15) Qual a principal pauta (problema discutido) hoje da comissão? Por quê?
- 16) Você acha que as pautas, discussões da CNPdC, são absorvidas pela gestão do programa?
- 17) Quais são os principais ganhos da CNPdC junto ao MinC?

18) Quais as dificuldades?

19) De que forma a mudança de gestão do MinC afetou a atuação da CNPdC?